

Mastergradsoppgave JUS399/JUS398

***SÆRLIG OM MYNDIGHETENES STYRINGSADGANG TIL Å
FREMME OPTIMAL RESSURSUTNYTTELSE I FORBINDELSE
MED SENTRALE VEDTAK FOR UTVINNING PÅ NORSK SOKKEL***

Kandidatnummer: 179073

Veileder: Sigrid Eskeland Shütz

Antall ord: 13 760

01.06.2012

INNHALDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING	4
1.1 Oppgavens tema og problemstilling	4
2. BAKGRUNN	4
2.1 Aktualitet	4
2.2 Oppbygning av oppgaven. Avgrensinger.....	6
2.3 Lovgivning	7
2.3.1 Innledning	7
2.3.2 Utvikling - Bakenforliggende hensyn	7
2.3.3. Dagens ramme for styring og kontroll	8
3. MYNDIGHETENES STYRINGSADGANG FOR Å FREMME OTIMAL RESSURSUTNYTTELSE I FORBINDELSE MED UTVINNING AV PETROLEUM	9
3.1 Formålsbetraktninger og plikt til optimal ressursutnyttelse.....	9
3.1.1 Innledning	9
3.1.2 Formålsbetraktninger; ”et gode for hele det norske samfunn”	9
3.1.3 Fastsettelse av begrepet ”optimal ressursutnyttelse” – nærmerme innhold av begrepet	12
3.1.4 Ressursforvaltning	13
3.2 Krav og adgang til styring i retning av optimalisering i forbindelse med det ordinære konsesjonssystemet.....	16
3.2.1 Innledning	16
3.2.2 Konsesjonssystemets rettslige status.....	17
3.2.3 Trinnvis oppbygning	17
3.2.4 Åpning av områder	18
3.2.5 Undersøkelsesfasen	19
3.2.6 Utvinningsfasen	20
3.2.7 Plan for utbygging og drift.....	22
3.3 Optimalisering gjennom tildeling i forhåndsdefinerte områder.....	24
3.3.1 Innledning	24
3.3.2 Modne områder og inkludering av areal i TFO	25
3.3.3 Tildelinger	26
3.3.4 Utvinningstillatelse	27
3.4 Bruk av vilkår for å fremme optimalisering – særlig i forbindelse med utvinningstillatelse og PUD	29
3.4.1 Innledning	29
3.4.2 Vilkår med hjemmel i lov	30
3.4.3 Forvaltningsrettslige grenser for vilkårsstillelse	34
4. Liste over forkortelser	36
5. Litteraturliste	37
6. Kilder	37
6.1 Artikler.....	37
6.2 Artikler fra nett.....	38
6.3 Øvrige kilder.....	38

1. Innledning

1.1 Oppgavens tema og problemstilling

Tema for oppgaven er myndighetens styringsadgang og virkemidler for å nå petroleumsvirksomhetens formål, da særlig formålet om optimal ressursutnyttelse. Oppgaven legger opp til en redegjørelse for det nærmere innholdet av petroleumslovgivningens formål og sentrale målsetninger og videre hvordan disse er utslagsgivende for nærmere skisserte faser for virksomheten knyttet til utvinning.

Lov om petroleumsvirksomhet av 29. November 1996 nr. 72 Petroleumsloven (heretter Petrl.) mangler en ren formålsparagraf som gjerne har vært vanlig i lovgivning av nyere dato. Det er imidlertid alminnelig antatt i teorien at § 1-2, jf. § 4-1 kan sees på som et utslag av de formål loven er ment å ivareta. Følgelig er dette det naturlige utgangspunktet for oppgaven. Bestemmelsene legger til grunn at virksomheten skal skape høyest mulig verdi gjennom forsvarlig ressursforvaltning slik at man oppnår en optimal ressursutnyttelse.

Det blir i denne sammenhengen interessant å se hvilke tiltak som kan treffes for å nå formålet og hvorledes formålet kan påvirke innholdet i disse, samt å være retningsgivende for hvilke vilkår som kan stilles i tilknytning til virksomheten.

Dermed må det nærmere innholdet av formålet bak petroleumslovgivningen fastsettes. Det samme gjelder de sentrale målsetninger. Dernest vil det redegjøres hvorledes dette kommer til uttrykk i de deler av konsesjonssystemet som er sentrale for selve utvinningen av ressursene. Dette vil gjelde begge de to konsesjonssystem det opereres med på norsk sokkel, både de ordinære konsesjonsrundene og tildelinger i forhåndsdefinerte områder. I forlengelse av dette vil det være naturlig med en forvaltningsrettslig analyse av adgangen til å stille vilkår i de skisserte fasene av virksomheten.

2. Bakgrunn

2.1 Aktualitet

Det er, som det skal redegjøres for i løpet av oppgaven, store forskjeller i typer av petroleumsforekomster på norsk kontinentalsokkel. For såpass ulike tilfeller er det klart at det vanskelig vil la seg gjøre å regulere virksomheten mest mulig formålmessig med identiske system. Avgjørende for norske myndigheter har derfor vært å finne de best mulig tilpassede reguleringssystemer på sokkelen. Det er antatt at produksjonen på norsk sokkel er stabil, men på sikt vil reduseres gradvis. Siden toppen i 2001 har det skjedd nesten en halvering og det forventes å avta ytterligere.¹ 2011 ble allikevel et svært godt år på norsk sokkel, med en rekke nye funn, deriblant Skrugard og Johan Sverdrup. Sistnevnte, som ser ut til å være blant de største funnene

¹ Økt utvinning på norsk kontinentalsokkel, En rapport fra utvinningsutvalget, 2010, Olje- og Energidepartementet, s. 15
<http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/Oktutvinning.pdf>

på norsk sokkel, befinner seg i et område som er svært godt kjent. Dette viser hvor viktig det vil være å opprettholde aktivitetene i også disse delene av sokkelen.

Fra sin spede begynnelse er den norske petroleumsvirksomheten vært kjennetegnet av sterk statlig styring og kontroll på bakgrunn av statens eksklusive eiendomsrett til undersjøiske naturforekomstene. Petroleumsvirksomheten på sokkelen forutsetter en rekke tillatelser fra myndighetenes side før det blir aktuelt for private aktører å bedrive virksomhet på sokkelen.

På tross av de nye petroleumsprovinser i nord er realiteten den at i de sørlige områdene på sokkelen hvor det har vært bedrevet virksomhet i over 30 år fortsatt antas å finnes store verdier som bør utnyttes. Ressurspotensialet på sokkelen er jevnt over stort og det er ofte stort tilleggspotensial på de felt som har vært i drift en god stund. Den største utfordringer for Norge som petroleumsnasjon nå, er å opprettholde aktivitetsnivået jevnt over på sokkelen.

Per i dag er det 70 felt i produksjon på norsk sokkel, og i 2011 produserte disse mer enn 2 millioner fat olje per dag.² I 2010 stod inntektene fra petroleumsvirksomheten for en fjerdedel av statens inntekter. På verdensbasis er Norge den sjuende største oljeeksportøren og den fjortende største oljeproduzenten i verden. Dette har generert store verdier som blant annet har gitt viktige bidrag til finansiering av det norske velferdssamfunnet. Olje- og gassindustrien har skapt verdier for 9000 mrd norske kroner.³ De overskytende inntektene fra virksomheten forvaltes i Statens pensjonsfond utland. Ved utgangen av 2010 var markedsverdien av fondet om lag 3000 mrd kroner.⁴

Det er dermed et gjennomgående ønske å opprettholde leteaktiviteten og produksjonen på sokkelen. Etter langvarig aktivitet, er det et faktum at Norge er på vei til å bli en moden petroleumssprovin. Dette innebærer at deler av sokkelen er å karakterisere som modne. Dette betyr at geologien på området er kjent og at det dermed vil det være stor sannsynlighet for funn her. Samtidig er de teknologiske utfordringene mindre her og infrastrukturene er velutviklet eller planlagt. Sannsynligheten for store funn her vil imidlertid være mindre, hvilket innebærer lavere lønnsomhet for den enkelte forekomst. Når lønnsomheten synker, øker sjansene for at funnet ikke blir utnyttet. Det viste seg tidlig på 2000-tallet at konsesjonssystemet som hadde vært enerådende frem til dette ikke lenger var formålstjenelig på alle områder av sokkelen. For å minimere nedgangen i produksjon var det vil dermed være nødvendig å justere virkemiddelbruken på bakgrunn av utvikling i ressursbanken. Rammevilkårene for virksomheten trengte å tilpasses, og dette var motivasjon for innføring av tildeling i forhåndsdefinerte områder (heretter TFO) i 2003. Ordningen gikk ut på at det ble etablert store forhåndsdefinerte leteområder på sokkelen hvor det kan søkes på utvinningstillatelse. TFO-ordningen omfattet alt areal som av myndighetene betegnes som modent. Slik skulle en mer tidsriktig utnyttelse av ressursene på modne deler av kontinentalsokkelen muliggjøres. Etter hvert som stadig nye områder av sokkelen modnes er dette et system som vil

² Fakta. Norsk Petroleumsvirksomhet 2012, Olje- og Energidepartementet, s. 20
http://www.npd.no/Global/Norsk/3-Publikasjoner/Faktahefter/Fakta2012/Fakta_2012_web.pdf

³ St.meld nr. 28 (2010-2011), En Næring for fremtiden- Om petroleumsvirksomheten s. 15

⁴ *Ibid.*

prege petroleumsvirksomheten i lang tid fremover gjennom å legge til rette for en fortsatt stor produksjon.

Utvikling av norsk sokkel gjør dette til et interessant område av petroleumsretten som kommer til å være sentral i flere tiår fremover i ettersom modningen av sokkelen vil holde frem.

2.2 Oppbygning av oppgaven. Avgrensinger

Vurderingen av lovens kompetansehemler må skje på bakgrunn av lovens formål. Dermed blir det viktig å fastlegge hva som er lovens formål, og i denne forbindelse vil det være særlig viktig å fastlegge det nærmere innholdet av begrepet ”optimal ressursforvaltning” som er gitt særlig stor plass i redegjørelsen.

Videre vil det redegjøres for det ordinære konsesjonssystemet for petroleumsvirksomhet på norsk sokkel, med særlig vekt på utvinningstillatelsen og plan for utbygging og drift, ettersom disse fasene vil være av særlig betydning for utvinning av ressursene. Dermed avskjæres transport av ressursene og avslutningsfasen ettersom de på samme måte ikke knytter seg til selve utvinningen. Deretter vil systemet med tildeling i forhåndsdefinerte områder gjennomgås, med særlig fokus på hvorledes dette skiller seg fra de ordinære konsesjonsrundene.

Avslutningsvis vil det redegjøres for adgangen til å stille vilkår i de skisserte faser av virksomheten, med særlig fokus på vilkår som er egnet til å fremme optimal ressursforvaltning.

Oppgavens tema avskjærer ressursutnyttelse av gass, og vil fokusere utelukkende på utvinningen av olje.

Myndighetenes styring gjennom sitt direkte økonomiske engasjement (SDØE) og sine eierandeler i Statoil vil falle utenfor oppgavens tema. Ei heller andre potensielle formålmessige virkemidler slik som beskatningsregler, arealsatser og andre avgifter gir oppgaven rom for å drøfte.

For å ikke sprengne rammene vil det ikke være mulig å behandle alle tiltak som er ment å optimalisere ressursutnyttelsen. Tredjepartsadgang til innretninger (TPA) vil være en forutsetning for bruk av tillatelser i de forhåndsdefinerte områdene, men oppgaven skal ikke behandle denne adgangen nærmere. TFO-systemets rettslige karakter og hvorvidt det hadde hensiktsmessig eller nødvendig å hjemle i lov skal ei heller behandles.

2.3 Lovgivning

2.3.1 Innledning

Det vil i det videre kapittelet redegjøres for lovgivingen som ligger til grunn for konsesjonssystemet. Først vil det gis en historisk gjennomgang frem til dagens regulering, ettersom dette danner basis for mange av de bakenforliggende hensyn som preger dagens system.

2.3.2 Utvikling - bakenforliggende hensyn

Allerede i 1963 proklamerte Gerhardsen-regjeringen statshøyhet over den norske kontinentalsokkelen ved kgl. res nr. 12 av 21. Juni 1963 om utforskning og utnyttelse av naturforekomster på kontinentalsokkelen (kontinentalsokkeloven). Her ble det slått fast at staten var grunneier og at det bare var Kongen som kunne gi tillatelse til aktivitet på sokkelen. Gjennom kontinentalsokkeloven ble virksomheten regulert i lovs form for første gang og det ble gitt grunnlag i lov for kontroll og regulering av den økonomiske utnyttelse av forekomstene som måtte finnes.

Statshøyhet over kontinentalsokkelen fulgte allerede av folkerettslig sedvanerett, og også av Havrettskonvensjonen art. 77. Proklamasjonen kom som en direkte følge av at verdens petroleumsprodusenter hadde begynt å rette blikket mot norsk sokkel etter funn utenfor kysten av Nederland og Storbritannia. Fortsatt er det et sterk karaktertrekk ved norsk petroleumsrett at regulering av virksomheten er betydelig påvirket av våre internasjonale forpliktelser. I forhold til EØS-avtalen er dette særlig fremtredene.

Kontinentalsokkeloven slo fast tre viktige prinsipper som har vært rådene i norsk petroleumsrett siden: for det første tilkommer de undersjøiske naturforekomster på norsk kontinentalsokkel den norske stat⁵, videre kan myndighetene gi tillatelse til å utnytte eller utforske disse og endelig har myndighetene fullmakt til å gi nærmere regler om utforskning og utnyttning av disse forekomstene.⁶

Eiendomsretten er selve grunnlaget for myndighetenes regulering av virksomheten. Dette kommer til uttrykk gjennom at Stortinget setter rammene for petroleumsvirksomheten i Norge, blant annet gjennom å vedta lover som regulerer virksomheten og danner bakgrunnen for konsesjonssystemet. Årsaken til at det i Norge ble valgt et konsesjonssystem fremfor å utvinne ressursene på egen hånd var ønske om å tiltrekke seg teknologisk kompetente og finansielt sterke selskaper til å bedrive aktivitet på sokkelen.

Etter oppdagelsen av Ekofiskfeltet i 1972 fulgte flere store driveverdige funn, hvilket førte til at Petroleumsutvalget ble nedsatt i 1972, hvis oppgave var å legge frem utkast til lov og forskrifter om undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske petroleumsfremkomster. 22. mars 1985 ble lov om petroleumsvirksomhet vedtatt. Denne loven var i hovedsak en videreføring av 1963-resolusjonen, samt kodifisering av forvaltningspraksis.

Statlig eierskap medfører at det er staten som må stå for forvaltningen av ressursene. Dette vil blant annet måtte innebære det å fastsette klare retningslinjer og vilkår for undersøkelse etter og utvinning av forekomstene, på hvilken måte og i hvilket tempo

⁵ Konsesjonsloven fra 1909 som omhandler reguleringen av vannkraft har vært relevant i forhold til petroleumsvirksomheten. Loven presiserte at det norske folk var eier av ressursene. Det samme prinsipp er i ettertid blitt fulgt i forvaltningen av petroleumssressursene, Jf. St.mld nr. 28 (2010-2011) s. 5

⁶ Bjørn Engstrøm: Vår Oljelovgivning, Lov og Rett, 1972 s.171 s. 171 flg

dette skal skje. Den utøvende makt i denne sammenheng er lagt til Regjeringen som må stå til ansvar overfor Stortinget. Utøvelsen av forvaltningsmyndigheten foregår i hovedsak i departementene, men også til en viss grad i direktoratene.

Petroleumsretten som rettsområde er altså preget av sterk offentlig styring og innflytelse. Selv om mange av de sentrale aktivitetene på sokkelen er overlagt til andre å bedrive har staten forbeholdt seg et sterkt grep om virksomheten gjennom å gjøre viktige avgjørelser avhenging av offentlige godkjenninger.

2.3.3 Dagens rammer for styring og kontroll

Nåværende regulering av virksomheten foregår i hovedsak gjennom Petroleumsloven som trådte i kraft 1.juli 1997. Med hjemmel i loven er det gitt et omfattende forskriftsverk hvor den mest sentrale for virksomheten er Forskrift til lov om petroleumsvirksomhet 27. Juni 1997 nr 563 (heretter Pforskriften). I petroleumsretten innebærer forskriftene et betydelig supplement til lovgivningen.

Med dette tilpasset lovgivningen seg en ny fase av petroleumsvirksomheten, og representerte også en viss omstrukturering av 1985-loven. Systematisk ble nå loven inndelt etter de forskjellige fasene i virksomheten og fremstod som en mer samlet fremstilling av bestemmelsene som knyttet seg til de samme godkjenninger, tillatelser og samtykker. Den nye loven innebar samtidig en tilpassning til EUs konsesjondirektiv.

I forhold til tidligere lovgivning fremstår petroleumsloven som mer fleksibel blant annet på enkelte forhold knyttet til utvinningstillatelsen. Dette var en direkte konsekvens av at det ble drevet petroleumsvirksomhet på nye deler av sokkelen, og at man dermed stod ovenfor nye og usikre utfordringer. Videre inneholdt nå loven mer om avslutningsfasen ettersom flere felt begynte å gå mot nedstengning.

Konsesjonssystemet har i stor grad vært uendret siden etableringen av petroleumsvirksomheten i Norge. 1996- loven er i forhold til regulering av tildelingsregime i stor grad en videreføring av 1985-loven og av praksisen før dette. Følgelig er forarbeidene til 1985-loven og eldre juridisk teori av stor verdi som rettskilder ettersom forarbeidene til 1996-loven på enkelte områder er svært kortfattede. Forarbeidene til 1985-loven vil således kunne belyse dagens rettstilstand så langt de passer.

3. Myndighetenes styringsadgang for å fremme optimal ressursutnyttelse i forbindelse med utvinning av petroleum

3.1 Formålsbetraktninger og plikt til optimal ressursutnyttelse

3.1.1 Innledning

Allerede fra dag én av petroleumseventyret har prinsippet om forsvarlig utnyttelse av ressursene vært sentralt. Petroleumsvirksomheten er en særlig sentral del av norsk økonomi og tunge samfunnsinteresser vil tale for en myndighetsutøvelse som bidrar til generering av inntekter.

Det er fastsatt målsetninger om langsiktig forvaltning av ressursene samt verdiskapning, dermed er det sentralt at aktiviteten på sokkelen holdes på et jevnt nivå. Dette avhenger av at det både utforskes og utnyttes fra de umodne deler av sokkelen, men også fra de eksisterende felt på de mer modne deler.

Spørsmålet i dette avsnittet er hvorvidt det i petroleumslovgivningen kan innfortolkes et krav til optimal ressursutnyttelse, og hvilke aktører dette i så fall retter seg mot.

Det er klare holdepunkter i lovgivningen om at det skal foregå en forsvarlig ressursutnyttelse, se Petrl. § 1-2, jf. § 4-1, men et eventuelt optimaliseringskrav vil etter en naturlig forståelse av begrepsbruken måtte å ha et noe annet innhold.

3.1.2 Formålsbetraktninger; ”et gode for hele det norske samfunnet”

Av Petrl. § 1-2 fremgår delvis den overordnede målsettingen for petroleumsvirksomheten, samtidig som prinsippene for ressursforvaltningen fastlegges.

§ 1-2. Ressursforvaltningen

Ressursforvaltningen forestås av Kongen i samsvar med bestemmelsene i denne lov og vedtak fattet av Stortinget.

Petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Herunder skal ressursforvaltningen gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling samtidig som det tas nødvendige hensyn til distriktpolitiske interesser og annen virksomhet.

Bestemmelsen kan sees på som et utslag av den betydning petroleumsnæringen har for det norske samfunnet. Følgelig taler tungveidende interesser for å utøve myndighet på en måte som fortsatt genererer inntekter som kommer samfunnet til gode. Siktemålet er at statens petroleumsressurser skal forvaltes slik at de kommer hele det norske samfunnet til gode i et langsiktig perspektiv. Sammen med § 4-1 om forsvarlig utvinning er denne bestemmelsen omtalt som en slags formålsparagraf for petroleumsloven.

Bestemmelsen er dels for vidtfavnende, dels for snever til å bli betraktet som en formålsparagraf. Gjennom sin nokså vage ordlyd retter den seg mot ”forvaltningen”

av petroleumsforekomster. Leser man bestemmelsens to ledd i sammenheng er det derimot klart at det retter seg mot statens forvaltning av ressursene, og ikke virksomhetens øvrige aktører, men samtidig kan det vanskelig utledes noen konkrete plikter for myndighetene. Bestemmelsen kan ikke tas til inntekt for en uttømmende behandling av alle relevante formål tilknyttet ressursforvaltningen, men favner vidt med hensyn til de sentrale aspekt i forhold til virksomheten som fremgår av 2. ledd. Det er videre et tankekors at hensynet til virksomheten selv ikke fremgår av bestemmelsen.⁷

Det sentrale i bestemmelsen er målsettingene for petroleumsvirksomheten som skal søkes ivarettatt gjennom ressursforvaltningen og skal blant annet bidra til høy verdiskapning i bred forstand gjennom å generere inntekter, skatter, avgifter, sysselsetting etc. Også forarbeidene fremhever som overordnet mål at rammevilkårene skal fremme samfunnsøkonomisk lønnsomhet.⁸

Petrl.§ 1-2 sier ikke noe om graden av ressursutnyttelse, men § 4-1 angir normen for forsvarlig utvinning. Utgangspunktet etter bestemmelsen er at mest mulig av den tilstedeværende petroleumen blir produsert.

§ 4-1. Forsvarlig utvinning

Utvinning av petroleum skal foregå på en slik måte at mest mulig av den petroleum som finnes i hver enkelt petroleumsforekomst, eller i flere petroleumsforekomster sammen, blir produsert. Utvinningen skal skje i samsvar med forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper og slik at øding av petroleum eller reservoarenergi unngås. For å oppnå dette, skal rettighetshaver fortløpende vurdere utvinningsstrategi og tekniske løsninger og iverksette nødvendige tiltak.

Det kan se ut til at bestemmelsen hjemler en nærmest ubetinget plikt til maksimal utnyttelse av petroleumsforekomstene, men samtidig er det vanskelig å trekke denne slutningen, ettersom det angis nærmere hensyn som skal vurderes mot dette. Det må imidlertid innfortolkes en målsetting om at mest mulig av de lønnsomme ressursene på norsk sokkel skal utnyttes på bakgrunn av den betydningen petroleumsvirksomheten har spilt for norsk økonomi og utviklingen av velferdssamfunnet.

Formelt fremstår § 4-1 som en pliktregel som retter seg både til rettighetshaverne og myndighetene ved at den gjelder i forbindelse med utvinnings, så vel som myndighetenes kompetanseutøvelse. Bestemmelsen har en vag og skjønnsmessig utforming og må nok karakteriseres som en rettslig standard. I første punktum fremkommer målsetningene om at mest mulig av petroleumen skal produseres, mens andre punktum angir hvilke hensyn som må tas med i betraktningen av hvor langt en skal gå for å nå målsettingen.⁹ Videre skal utvinningen skje i samsvar med ”forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper” og sett sammen med bestemmelsens 1. ledd er det klart at det må foretas en avveining mellom disse prinsippene og det å produsere *mest mulig petroleum*.

⁷ Ulf Hammer mfl.: Petroleumsloven: med kommentarer, 2. Utgave, Oslo, 2009 s. 39

⁸ Ot.prp nr.43 (1995-96) s.9

⁹ Hammer mfl., s. 244

De ”forsvarlige tekniske ... prinsipper” må forstås som den utvinningsteknologi som til enhver tid er best i stand til å ivareta kontinuitet i produksjonen og indre utslipp. Økonomiaspektet må forstås som privatøkonomiske så vel som samfunnsøkonomiske betraktninger.¹⁰ Et langsiktig perspektiv på utvinning og produksjon fastslås i § 1-2, og hovedmålet må antas å være at så mye som mulig av petroleumen ett sted skal utvinnes for så lave kostnader som mulig uten å gå nevneverdig på bekostning av andre relevante hensyn. Bestemmelsens første ledd regulerer statens rett til å stå for utøvelsen av ressursforvaltningen, og retter seg således ikke mot rettighetshaveren. Forarbeidene uttaler imidlertid at bestemmelsen ikke medfører noen begrensning i rettighetshavers plikt til å forestå ressursforvaltningen i de områder eller forekomster hvor slikt ansvar påligger ham i medhold av loven.¹¹

Som det skal redegjøres for senere er utvinningstillatelsen tidsbegrenset, og kan ikke tas til inntekt for en rett for interessentskapet til å tømme reservoaret. En relevant problemstilling er om det er den gitte utvinningstillatelsen eller forekomstens levetid som danner utgangspunktet for hvorledes produksjonen skal skje og produksjonsløpet legges opp.

Det er i denne sammenheng viktig å vurdere den bedriftsøkonomiske faktoren ettersom rettighetshavers motivasjon for prosjektet knytter seg til dets lønnsomhet. Dette trekker i retning av utvinningstillatelsens varighet.¹² Samtidig vil hensynet til optimal utnyttelse av hver enkelt forekomst tale for å ta utgangspunkt i forekomstens levetid. Dette må tolkes dit hen at det gir rettighetshaveren rett til å produsere mest mulig av det påviste petroleum samt legge opp sin produksjon på en slik måte at rimelig avkastning sikres.

De bredere hensyn som fremheves i § 1-2 er alle til en viss grad effektivitetsorienterte. Bestemmelsen omtaler ikke direkte petroleum som en begrenset og ikke-fornybar ressurs, men når en ser Petrl. § 4-1 i sammenheng med bestemmelsen fremstår dette klarere. Her fastslås det at så mye som mulig av ressursene skal utvinnes og utvinningen skal skje i samsvar med forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper slik at øding unngås.¹³ Formelt sett retter bestemmelsen seg mot selve utvinningstillatelsen og rettighetshaveren som pliktsubjekt, men det er alminnelig antatt i teorien at bestemmelsen også vil spille inn på andre områder av ressursforvaltningen, blant annet hva angår myndighetenes utøvelse av sin kompetanse på en måte som er i tråd med målsettingene. Regelen må tolkes dit hen at mest mulig petroleum skal utvinnes innenfor rammene av de nevnte prinsipper. Tunge samfunnsinteresser taler for at staten bør utøve sin myndighet på en måte som genererer inntekter som kommer hele samfunnet til gode, men § 1-2 er taus om graden av ressursutnyttelse, men etter § 4-1 skal mest mulig utvinnes, og dette er forstått i det langsiktige perspektiv som størst mulig bidrag til nasjonalformuen.¹⁴

¹⁰ Jf. NOU 1979:43 s. 79

¹¹ Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s.27

¹² Hammer mfl., s. 246

¹³ Ulf Hammer, Petroleum Law Compendium Book I, Oslo 2007, s.27

¹⁴ Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 26

3.1.3 Fastsettelse av begrepet "optimal ressursutnyttelse" - nærmere innhold

Som vist ovenfor blir det klart at ved å sammenholde § 4-1 med §1-2 må målet om maksimal utnyttelse veies mot andre relevante hensyn. Det er her begrepet optimal ressursutnyttelse kommer inn som resultatet av denne avveiningen.

Optimal ressursutnyttelse vil fremstå som et dynamisk begrep. Nye utfordringer på sokkelen, ny teknologi, endrede priser, skiftende politiske og samfunnsøkonomiske omstendigheter kan endre synet på hva som er forsvarlig og dermed også hva som er optimalt.

Selve bærebjelken i systemet er forsvarlig ressursutnyttelse. Dette baserer seg på enkelte hovedhensyn. For det første er ressursene tidsbegrenset og ikke fornybare slik at det må stilles spesielle krav til forvaltningen av ressursene. Videre innehar ressursene et særlig stort verdipotensial.

Følgelig kan den slutningen trekkes at det er et stort behov for å få optimalisert utnyttelsen av forekomstene. Fokus i oppgaven vil ligge på uttak av petroleum, men optimalisering kan også knytte seg til selve anvendelsen av oljen.

Det vil altså i det videre omhandle den fysiske utvinningen av petroleum. Det vil ofte være en viss spenning mellom hva som er fysisk mulig å utvinne og hva det er ønskelig å utvinne.

Hva som ligger i optimalisering er ikke uten videre entydig, avhengig av hvilke hensyn som skal tillegges vekt, kan dette betraktes fra flere synsvinkler.

En kan optimalisere ut i fra hvilken mengde petroleum en ønsker å utvinne. Ettersom sokkelen gravis har modnet har dette endret seg noe, fra tidlig i virksomheten å modifisere utvinningstempoet slik at den norske økonomien kunne absorbere de store inntektsstrømmene, til nå med mer tidkritiske ressurser og fokus på rett utnyttelse til rett tid. Utdeling av blokker for leting og konsesjonskrav for produksjon var og er viktige virkemidler for å styre aktivitetsnivået.

Ønsket om å optimalisere utnyttelsen av ressursene knytter seg sterkt til ressursenes ikke fornybare karakter. Tidligere var forskjellen mellom den totale mengde som fantes i et reservoar og den teknisk mulige utvinnbare større enn nå, og denne forskjellen vil bare bli mindre ettersom teknologien skrider frem.

Optimal ressursutnyttelse knyttet til mengde vil også henge sammen med tidsaspektet. Hvor lenge er det ønskelig at virksomheten drives påvirker utvinningstakten. Dette må veies opp mot utnyttelse av ressurser til rett tid. Dette vil blant annet avhenge av å utvinne ressurser før nærliggende infrastrukturer stenges ned, samordning av aktiviteten på sokkelen, men også mer tekniske sider. Det sentrale er at viktige avgjørelser må treffes til rett tid.

En kan optimalisere ut fra et samfunnsmessig perspektiv hvor ressursene skal innebære størst mulig inntekter for staten. Utgangspunktet tas her i statens eksklusive eiendomsrett over ressursene og kravet til forvaltning på en måte som kommer hele det norske samfunnet til gode. Denne vinklingen vil og ha et bedriftsøkonomisk perspektiv, ettersom bedre lønnsomhet gir mer inntekter til staten. Det er en uttykt målsetting om at det er så mye som mulig av olje- og gassressursene på norsk sokkel

som skal utvinnes, på en slik måte som gir høyest mulig verdiskapning for samfunnet.¹⁵

Selv om § 4-1 direkte henvender seg til rettighetshaverne må altså bestemmelsens overordnede formål knyttet til optimal ressursutnyttelse også legges til grunn ved myndighetsutøvelse. Det ville være lite hensiktsmessig å pålegge rettighetshaverne å tilstrebe optimal ressursutnyttelse om myndighetene ikke la til rette for dette.

Naturlig nok vil virkemidlene være særlig de reguleringsiltak som angår utnyttelsen, og her vil TFO fremstå som skoleeksempelet på hvorledes rammevilkår for utnyttelse på sokkelen er endret for å møte utfordringer for optimal ressursutnyttelse. Gjennom å sikre effektiv utnyttelse av gjenværende ressurser på sokkelen og størst mulig verdiskapning fra petroleumsvirksomhet til det norske samfunn innenfor miljømessige og forsvarlige rammer og i sameksistens med andre næringer.¹⁶

Som vist kan forsvarlig utnyttelse sees på som et spørsmål om relevans og vekt av de hensyn som kan tenkes å ta høyde for i ressursutnyttelsen. Forvarlighetskravet er således mer betegnelsen på sluttproduktet av en avveining av separate hensyn. .

Det er selve utnyttelsen av ressursene som skal være optimal, og det må antas at dette kravet knytter seg til samtlige av de avgjørelser som tas i forbindelse med virksomheten og at dette kravet retter seg til myndighetene, så vel som til rettighetshavere.

3.1.4 Ressursforvaltningen

Etter redegjørelsen over ser man at blir det ekstra viktig å sikre statlig styring og kontroll over virksomheten. Den mest effektive måten å gjøre dette på har blitt ansett å være gjennom et rammeverk for statens eksklusive forvaltning av ressursene som skal sikre at det til enhver tid blir fremmet samfunnsøkonomisk lønnsomhet i industrien.

Hjemmelen for ressursforvaltningen finnes i Petrl. § 1-1 som fastslår statens eksklusive rett til ressursforvaltning. Videre fastslår Petrl. § 1-2 første ledd at retten til ressursforvaltningen ligger hos Kongen.¹⁷

Petroleum er en begrenset og ikke-fornybar ressurs med et betydelig verdipotensial. Konsekvensen av dette kommer særlig frem i § 1-2 annet ledd som angir de sentrale målsetningene for forvaltningen av ressursene. Bestemmelsen fastslår at forvaltningen som utgangspunkt skal skje ”i et *langsiktig perspektiv* slik at de kommer *hele det norske samfunn til gode*. Herunder skal ressursforvaltningen gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling samtidig som det tas nødvendige hensyn til distriktpolitiske interesser og annen virksomhet” (min utheving).

¹⁵ St.meld nr. 38 (2001-2002) s. 6

¹⁶ Se St.meld nr 1 (2008-2009)

¹⁷ Ut fra en normal fortolkning av ordlyd er det ikke forbudt med delegering, ettersom det vises til ”Kongen” og ikke ”Kongen i Statsråd”. Dette er også sagt eksplisitt i forarbeidene.

Som bestemmelsen fastslår skal forvaltningen av ressursene også ivareta andre målsettinger. Bestemmelsen angir verken hvorledes disse målsetningene skal nås eller hvordan de skal vektes innbyrdes.

Bestemmelsen er ingen bindende materiellrettslig regel, men er ment som en veiledning til myndighetene ved forvaltning av ressursene. Hovedformålet er at dette er noe som skal komme hele det norske samfunnet til gode, hvilket innebærer at det under utøvelse av forvaltningsmyndighet i dette henseende må foretas en totalvurdering av de rådene hensyn. Det er fremhevet at det ved interessekonflikt mellom petroleumsvirksomheten og annen næring skal foretas en interesseavveining hvor fokus skal være å finne den løsningen samfunnet totalt sett vil være best tjent med. Tillatelser i medhold av loven gis følgelig bare dersom virksomhetens fordeler overskrider de skader og ulemper den kan medføre for allmenne eller private interesser. En slik bedømmelse må se hele virksomheten og dens mulige positive og negative virkninger i sammenheng.¹⁸

Den prinsipielle retningslinjen ved forvaltningen blir etter bestemmelsen at det skal tas nødvendig hensyn til de nevnte interesser. Det er altså ikke bare snakk om interesser av økonomisk art. Hva samfunnet til enhver tid vil være best tjent med vil være et politisk spørsmål. Dermed er det nærliggende å forstå bestemmelsen som en oppstilling av relevante og viktige politiske hensyn myndighetene til enhver tid må ta hensyn til, og at myndighetenes skjønnsadgang i denne sammenheng er vid.¹⁹

Ordlyden i § 1-2 (2) om ”langsiktig perspektiv” kunne isolert sett trekke i retning av å knytte seg til utvinningstempoet på norsk sokkel. Bestemmelsen er ikke ment å oppstille noen begrensning i dette, men ordlyden etter trekker det i retning av at det snarere skje en bærekraftig utvikling.²⁰ Ytterligere understrekes dette gjennom at petroleumssressursene skal gi størst mulig bidrag til den samlede nasjonalformue. Med andre ord er verdiskapningen fra virksomheten det sentrale. Hva som faktisk er en bærekraftig utvikling vil måtte bero på en skjønnsmessig vurdering av politikk og verdier.

Hovedmålet med forvaltning av virksomheten har hele tiden vært å legge til rette for en lønnsom produksjon i et langsiktig perspektiv. En forutsetning for å nå disse målene er en helhetlig ressurspolitikk basert på kunnskap og fakta.

Bestemmelsen legger opp til en bred helhetsvurdering som ikke nødvendigvis passer like godt på alle typer avgjørelser etter loven. Lovens hensyn er gjerne relevante ved de mer overordnede beslutninger, og alle momentene i 2. ledd blir kanskje ikke like relevante i avgjørelse knyttet til detaljstyring ovenfor den enkelte tillatelse, samtykke eller godkjennelse. Det forutsettes da ofte at de sentrale hensyn allerede er vurdert i forbindelse med de mer overordnede myndighetsavgjørelser.

Ettersom bestemmelsen retter seg mot myndighetene bør det utvises forsiktighet med å legge for mye vekt på den i forbindelse med tolkning av bestemmelser som også retter seg mot de private aktørene på sokkelen. De interesser som nevnes er i hovedsak relevante ved forvaltningen av ressursene.

¹⁸ Jf. Ot.prp nr. 72 (1982-83) s. 40

¹⁹ Hammer mfl., s. 40

²⁰ Ot.prp nr. 43 (1995-96) s. 26

Ressursforvaltningen uttrykkes gjennom de retningslinjer som settes i loven, de tilhørende forskrifter, samarbeidsavtalene og i de myndighetsavgjørelser og enkeltvedtak som knyttes til virksomheten.

Ved forvaltningen av ressursene vil det hele tiden strebes mot bedre utnyttelse av petroleumsforekomstene på norsk sokkel. Myndighetene har tatt i bruk flere virkemidler for å nå dette, blant annet TFO, som vi skal se senere, gjennom prekvalifisering av nye aktører på sokkelen tredepartmentsrettigheter til anlegg (TPA), samt økt konkurranse. Listen av virkemidler er ikke uttømmende, men er illustrerende for det brede spekteret av virkemidler myndighetene tar i bruk for å nå sine målsetninger.

Med TPA menes de tilfeller hvor en rettighetshavergruppe gis adgang til å benytte seg av ledig kapasitet i en eksisterende petroleumsinnretning eller - infrastruktur på tross av at de ikke er eiere av denne. Ordningen er en forutsetning for TFO-systemet og dets lønnsomhet. Prekvalifiseringsordningen er en generell vurdering av selskapers kompetanse, kapasitet og styring av egen virksomhet. Tanken er at det skal hjelpe nye kompetente aktører å etablere seg på sokkelen og bidra til økt verdiskapning.

Et av myndighetenes sterkeste virkemidler for å nå målet om størst mulig verdiskapning på sokkelen er arealforvaltning. Dette kan knytte seg til rett tilgang på areal til rett tid, så vel som å sette arealavgiften lavere i de områder en ønsker å øke aktiviteten.

Olje- og Energidepartementet (heretter OED) er det myndighetsorgan som innehar det overordnede ansvaret for forvaltningen av petroleumsressursene på norsk sokkel, med mindre annet fremgår av lov eller forskrift.

OEDs hovedformål er å legge til rette for en samordnet og helhetlig energipolitikk, samtidig som høy verdiskapning skal sikres gjennom både forvaltning av energiresursene på en effektiv så vel som miljøvennlig måte. OED skal også se til at de underlagte virksomheter drives i tråd med Stortinget og Regjeringens retningslinjer.

Oljedirektoratet (heretter OD) er et statlig fagdirektorat og et sentralt forvaltningsorgan som administrativt er underlagt OED med viktig rådgivende funksjon ovenfor departementet. OD innehar den mer daglige kontrollen med virksomheten sammen med de mer detaljerte tillatelser og samtykker innenfor sitt myndighetsområde, samt styring og forvaltning av informasjonen om norsk sokkel. OED har som overordnet formål og skape størst mulig verdier for samfunnet gjennom olje og gassvirksomheten og forsvarlig ressursutnyttelse forankret i trygghet, beredskap og ytre miljø.²¹ ODs forvaltningsmyndighet kommer særlig til uttrykk i sammenheng med undersøkelse etter og utvinning av petroleum. Direktoratet skal samle inn viktige faktagrunnlag for virksomheten, og fastsette forskrifter og treffe vedtak etter petroleumsloven og tilhørende regelverk der dette er delegert. OD har også en viktig rolle som pådriver for å realisere ressurspotensialet ved å legge vekt på langsiktige løsninger og blant annet gjennom å sikre at tidskrisiske ressurser ikke går tapt.

I samarbeid med andre myndigheter skal OD sikre at petroleumsvirksomheten blir fulgt opp på en helhetlig måte. Det forvaltningsområde som i hovedsak er overlagt til OD er primært virksomhetene til havs og de aktiviteter som direkte knytter seg til undersøkelse etter og utvinning av olje og gass.

²¹ <http://www.npd.no/no/Om-OD/> Direktoratets hjemmesider

3.2 Krav og adgang til styring i retning av optimalisering i forbindelse med det ordinære konsesjonssystem

3.2.1 Innledning

Tradisjonelt har nordisk forvaltningsrett operert med det prinsipp at mange typer aktiviteter avhenger av offentlige godkjenninger eller er konsesjonsforpliktet. Tildeling av konsesjon bygger på at adgangen til å drive en bestemt aktivitet er stengt gjennom et generelt forbud som det gjøres unntak fra etter søknad hvor søkeren oppfyller en rekke forpliktelser fastsatt i loven.²²

I kraft av å være eier av petroleumsressursene i medhold av Petrl. § 1-1, fastsetter staten de nærmere reguleringene av virksomheten på norsk kontinentalsokkel.

Gjennom konsesjonssystemet overlater staten andre til å utforske og utvinne ressursene den selv har suverene rettigheter til. Det dynamiske systemet vil således være et effektivt verktøy for myndighetene til å styre virksomheten.

Konsesjonssystemet er altså selve reguleringen mellom myndighetene og de private aktører innen petroleumsvirksomheten. Som utgangspunkt vil all aktivitet knyttet til virksomheten være forbudt for private aktører, og er derfor avhengig av flere myndighetstillatelser, jf. Petrl. § 1-3.

Konsesjonssystemet er det beste virkemiddelet en har får å nå de petroleumspolitiske målsetninger og gir myndighetene muligheter for å stimulere til optimal ressursutnyttelse. Konsesjonssystemet kan sees på som selve uttrykket for myndighetenes ønske om styring og kontroll med virksomheten.

3.2.2 Konsesjonssystemets rettslige status

Konsesjonssystemets rettslige status var gjenstand for debatt på slutten av 70-tallet og begynnelsen av 80-tallet.²³ Som det skal redegjøres for senere er en god del av godkjennelsene, samtykkene og tillatelsene et resultat av forhandlinger mellom myndighetene og de aktuelle rettighetshaverne. Rettsforholdet har tradisjonelt sett vært av gjensidig bebyrdende karakter, eksempelvis gjennom at rettighetshaverne får eierrettigheter til produsert petroleum, mot at visse pålagte forpliktelser følges og at det betales avgifter etc. til staten. Dette trekker i retning at det foreligger en privatrettslig avtale mellom rettighetshaver og staten.

Det ustrakte regelverket sammenholdt med den langvarige forvaltningspraksisen gjør det imidlertid klart at det dreier seg om et rent offentligrettslig forhold. De avgjørelser som treffes som ledd i virksomheten vil dermed være enkeltvedtak, forutsatt at de

²² Hans Petter Graver: Konsesjoner og konkurranse- om krav til fellesskapsrettens prosedyrer ved tildeling av offentlige tillatelser, Lov og Rett 2004 s. 224 s. 225.

²³ Jf. Jan Fridhøj Bernt: Striden om oljeutvinningskonsesjonens rettslige status- noen forvaltningsrettslige og statsrettslige grunnproblemer, Lov og Rett 1980 s. 323, Erling Selvig: Konsesjonssystemet i petroleumsvirksomheten, Tidsskrift for rettsvitenskap 1981 s. 25.

oppfyller de nærmere vilkår for dette i Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven, heretter forkortet Fvl.) § 2 annet ledd bokstav b.

Videre forutsettes det utrykkelig i petroleumslovens forarbeider at tilbakekall skal suppleres med den alminnelige læren om forvaltningsvedtak.²⁴

Følgelig må myndighetens styring suppleres med Forvaltningslovens bestemmelser og de alminnelige ulovfestede regler for forvaltningen slik disse er fastsatt gjennom praksis og teori. At forholdet mellom myndighetene og aktørene er av offentligrettslig karakter har blant annet betydningen for adgangen til å stille vilkår. Styringsadgangen ovenfor aktørene baserer seg således på enkeltvedtak med eventuell bruk av vilkår. Vilkårsadgangen og innholdet i disse vil gjennomgå senere i oppgaven.

Konsesjonssystemet bærer preg av å være et diskresjonært skjønn med klare retningslinjer i lov og forskrift. Bestemmelsene som hjemler de ulike vedtakstypene åpner for en vid skjønnsadgang, følgelig vil det være de bærende hensyn i petroleumsretten som danner bakgrunnen for avgjørelsene.

Følgelig blir det for petroleumsvirksomheten særlig fremtredene at styring både kan skje ved formelle rettslige vedtak og ved mer uformell og indirekte styring.²⁵ De formelle vedtak vil være de rettslig bindende enkeltvedtak med eventuelle forpliktende vilkår. Den uformelle styring er de signaler myndighetene sender forut for sine vedtak. På denne måten får rettighetshaveren på tidlig tidspunkt indikasjon på hva som er mest nærliggende for myndighetene å godta i vedtaket. En slik avklaring på forhånd innebærer et betydelig tidsbesparende element som ansees som fordelaktig, både for myndighetene og for rettighetshaver. Den uformelle styringen er således en viktig del av petroleumsretten, men tufter på den faktiske og formelle styringsadgangen.

3.2.3. Trinnvis oppbygning

Det har på norsk kontinentalsokkel blitt valgt en trinnvis oppbygning av konsesjonssystemet, der de fleste nye aktiviteter i virksomheten er betinget av en særlig type tillatelse som midlertidig overfører rettigheter til private aktører som i utgangspunktet tilkommer myndighetene eksklusivt. På denne måten blir systemet særlig tilpasset myndighetens behov for å gripe å styre virksomheten i formålstjenelig retning alle faser.

Kravene til statlige tillatelser, godkjenninger og samtykker er suksessive og følger hverandre naturlig, slik at rettighetshaver er avhengig av en tillatelse for å kunne ta fatt på neste fase i virksomheten. Knut Kaasen satte navn på de ulike fasene av virksomheten; undersøkelsesfasen, utvinningsfasen, fase for utbygging, fase for drift og avslutningsfase.²⁶ Det er denne inndelingen som vil danne rammen for den påfølgende gjennomgangen av konsesjonssystemet. Pedagogisk gjør inndelingen det lett å holde fasene fra hverandre, men inndelingen er vel så viktig juridisk, ettersom de juridiske spørsmål knyttet til de ulike fasene kan ha en rekke likhetstrekk, men ikke må forveksles.²⁷

²⁴ Ot. Prp. Nr. 72 (1982-1983) s. 91.

²⁵ Dagfinn Nygaard: Andres bruk av utvinningsinnretninger, Oslo, 1997 s. 146

²⁶ Knut Kaasen: Sikkerhetsregulering i petroleumsvirksomheten, Oslo, 1984 s. 9-14

²⁷ Ola Mestad: Statoil og statlig styring og kontroll, Marius nr. 105, Oslo, 1985 s. 56

I den videre fremstillingen vil fokusere på utvinningsfasen og utbyggingsfasen. Det vil imidlertid være viktig med en kort kronologisk redegjørelse for de ulike bestanddelene i systemet for på denne måte å oppnå et mer helhetlig bilde. Det er viktig for forståelsen av konsesjonssystemet som styringsmekanisme at den systematikk de aktuelle styringshjemplene stiller opp fremstår som klar. Dog unnlates avslutningsfasen ettersom denne fasen ikke kan knyttes like sterkt opp mot optimal ressursutnyttelse som de andre fasene. Således tas det ikke sikte på å gi noen uttømmende oversikt over de ulike trinnene, hvilket ei heller er formålet med fremstillingen. Fokus vil derimot ligge på å trekke frem de sentrale reguleringshjemplene som ansees å bidra særskilt til optimal ressursutnyttelse.

3.2.4 Åpning av områder

Åpning av områder for petroleumsvirksomhet er egentlig ikke en del av konsesjonssystemet, men en forutsetning for de påfølgende aktivitetene. Dermed er det naturlig å behandle dette i samband med konsesjonssystemet, siden avgjørelsene henger uløselig sammen.

Avgjørelsen om å åpne område med sikte på tildeling av utvinningstillatelser er rettslig forankret i Petrl. § 3-1. Det har i teorien blitt sett på som en uselvstendig avgjørelse på lik linje med en planavgjørelse,²⁸ ettersom aktivitet i et område ikke kan skje før det er foretatt grundige undersøkelser av de konsekvenser eventuell virksomhet vil ha.

Som vist ovenfor er det klart at avgjørelser knyttet konsesjonssystemet er av forvaltningsrettslig art. Åpning av områder vil være en forutsetning for videre virksomhet, men selve beslutningen gir ingen rett for noen selskap til å sette i gang virksomhet. Det er i teorien blitt pekt på at ettersom avgjørelsen ikke er bestemmende for noen sine rettigheter eller plikter er det ikke snakk om et forvaltningsrettslig vedtak, jf. Fvl. § 2 første ledd bokstav a.²⁹ Beslutningen gir derimot *adgang* for selskapene til før eller siden å søke på utlyste blokker, men det kan neppe sies å være en rettighet i forvaltingslovens forstand. Formålet med avgjørelsen er at det skal være en særlig fremgangsmåte for åpning av et område for petroleumsvirksomhet og på denne måten sikre at det gjøres grundige vurderinger om det er ønskelig med slik aktivitet i det aktuelle området. Følgelig er åpning av områder ikke å anse som et forvaltningsvedtak.

Forrige åpning av områder skjedde i 1994, og store deler av norsk sokkel er per i dag åpnet for petroleumsvirksomhet. I hver konsesjonsrunde er det deretter kun kunngjort et avgrenset antall blokker, og av disse har de mest lovende blitt undersøkt først. Dette er en praksis som har ført til funn i verdensklasse på den norske sokkelen. Optimal ressursutnyttelse knytter seg følgelig også til åpning av områder på sokkelen. Når det nå skal besluttes å åpne nye områder for aktivitet vil det være nærliggende å se hen til hvor det er mest sannsynlig å gjøre nye funn.

Etter Petrl. § 3-1 skal det i forkant av åpning av et område fortas en ”vurdering” mellom de ulike interessene som gjør seg gjeldene på området. Begrepet viser her til en konsekvensutredning som foretas av OED, hvor fokus er å kartlegge eventuelle

²⁸ Kristine Høstmeling, etablering av petroleumsvirksomhet i nye områder på kontinentalsokkelen- Åpning etter § 3-1, Marius nr. 339, Oslo, 2006, s. 9-10

²⁹ Hammer m.fl s. 79.

konsekvenser av fremtidig petroleumsvirksomhet vil ha på nærmere nevnte områder, slik som samfunn, miljø, handel, industri samt andre brukere av havet, med særlig fokus på fiske. Konsekvensutredningen innebærer blant annet en bred høring til regionale og sentrale myndigheter og organisasjoner som er antatt å ha særlig interesse for å uttale seg om saken. Det er imidlertid Stortinget som fatter endelig beslutningen om å åpne et område, jf. Petroleumsforskriften § 6 d. Denne bestemmelsen innebærer kodifisering av praksis som tidligere var tuftet på alminnelig statsrett som et direkte utslag av parlamentarismen. Det er rimelig at den folkevalgte forsamlingen tar slike avgjørelser ettersom petroleumsvirksomheten er av så stor samfunnsmessig betydning. Selv om Petrl. § 1-2 som tillegger ressursforvaltningen til Kongen er bestemmelsen ikke til hinder for at saker "løftes" hit.

Konsekvensutredningene er utslag av en grunnleggende forutsetning for petroleumsvirksomheten gjennom å legge til rette for sameksistens mellom industrien og andre brukere av land- og havområder som påvirkes av næringen.

De områder som blir besluttet å åpne er i første omgang karakterisert som umodne områder. Det er i disse områdene av sokkelen de ordinære konsesjonsrundene foregår. De umodne område kjennetegnes ved at geologien er forholdsvis ukjent, med tøft klima og skjør natur. Utbygging her vil kreve en god del investeringer og innebære en større risiko enn på andre deler av sokkelen.³⁰ Følgelig er det gjerne de større oljeselskaper som søker seg hit ettersom økt risikoen krever en viss finansiell styrke.

3.2.5 Undersøkelsesfasen

Undersøkelsesfasen er i hovedsak regulert i petroleumslovens kapittel 2. Fasen er viktig ettersom nyttiggjøring av de ressurser som finnes på norsk sokkel kreves at de påvises før de kan utvinnes.

Tidsmessig er undersøkelsestillatelsen den første av de individuelle tillatelsene som gis i konsesjonssystemet og innebærer at OED gir tillatelse til å foreta undersøkelser av havbunnen eller undergrunnen på norsk kontinentalsokkel i medhold av Petrl. § 2-1.

Etter åpningen av et område starter utlysningene for undersøkelsestillatelser. De tillatelser som gis gjelder for en begrenset periode på oftest tre år, jf. Petrl. § 2-1 (3), men varigheten skal i følge forarbeidene tilpasses det enkelte tilfellet.³¹ Tillatelsen er og geografisk begrenset og gjelder bare et bestemt område. Gjennom tillatelsen får rettighetshaveren en ikke-eksklusiv rett til søke på havbunnen etter potensielle petroleumsforekomster. Formålet med en slik tillatelse etter § 2-1 er å gjøre undersøkelser som kan bidra til kartlegging av geologien på sokkelen, og ikke faktiske funn av olje. Tillatelser av denne typen omtales gjerne som kommersielle undersøkelsestillatelser; ettersom formålet er å lete etter kommersielt utnyttbare forekomster i området.³² Det interessante vil være om det kan være mulig å finne olje dersom det etter tildeling av *utvinningstillatelse* foretas en dypere boring, sml. Petrl. § 3-3. Det må følgelig skilles mellom boring for å kartlegge geologien etter § 2-1 og leteboring etter § 3-3.

³⁰ Fakta 2012 s. 33.

³¹ Jf. Ot. prp. nr. 43 (1995-96) s. 33

³² Hammer mfl., s. 103

Hva som er undersøkelse, og det følgelig gis rett til Petrl. § 2-1 defineres i Petrl. § 1-6 litra e. Etter ordlyden dreier det seg om seismiske undersøkelser og grunne borer hvor dybden fastsettes av OD, jf. Petroleumsforskriften § 4.

Leteaktiviteten som til enhver tid foregår på sokkelen er en sterk indikator på fremtidig produksjon. Allikevel tar det generelt flere år fra det blir avgjort å lete til det kan settes i gang produksjon, i de umodne områdene kan det være så mye som 10-15 år. Utformingen av letepolitikk har vært særlig sentral i den langsiktige norske petroleumsforvaltningen, og er utformet på en slik måte at sokkelen skal fremstå som attraktiv både for nye og etablerte aktører med ulik kompetanse. På denne måten skal den mest hensiktsmessige utforskningen sikres og optimal ressursutnyttelse.

En undersøkelsestillatelse gir ingen rett til boring eller fremtidig utvinningstillatelse, jf. Petrl. § 2-1 annet ledd, første og andre punktum. Fordelen med utvinningstillatelsen kan synes marginale, men det er den særlige kunnskapen som rettighetshaveren skaffer seg om områdets geologi som vil være verdifull.

3.2.6 Utvinningsfasen

Utvinnningstillatelsen er formelt sett på som hovedtillatelsen hva angår tilgang til ressursene på norsk kontinentalsokkel og regulerer rettighetene og pliktene rettighetshavergruppen har ovenfor staten. Det regulatoriske rammeverk for utvinningstillatelser er petroleumsloven kapittel 3.

Utvinnningstillatelsen innebærer at rettighetshaver får en eksklusiv rett til ”undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster” på de bestemte områder, jf. Petrl. § 3-3 tredje ledd.

Etter Petrl. § 3-3 første ledd er det Kongen i statsråd som tildeler tillatelsene til rettighetshaverne. Områdene som tildeles etter utlysning er såkalte blokker, jf. Petrl. § 3-2.

Utløsning og tildeling

Utløsning av områder baserer seg på et prinsipp om sekvensiell utforskning, slik at det gis skrittvis adgang til nye leteområder. En bygger på den kunnskapen en besitter fra tidligere tillatelser hvilket bidrar til geologisk kartlegging og større effektivisering i leting etter forekomstene.

I forkant for de ordinære konsesjonsrundene inviteres oljeselskapene til å nominere de blokkene de ønsker utlyst, og sammen med myndighetene bidra til å velge ut hvilke blokker som bør være omfattet av utvinningstillatelse. På denne måten får myndighetene et innblikk i de områdene det er ønskelig for selskapene å satse på, og på bakgrunn av dette kunngjør departementet en viss mengde blokker det kan søkes utvinningstillatelse for. Selskapene vil ikke være bundet av sine nominasjoner. Forut for utlysning i konsesjonsrundene vil det i regi av OED i samarbeid med Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet bli gjennomført en prosess hvor fiskeri- og miljøhensyn i de ulike blokkene vurderes. De ulike forvaltningsplanene for det aktuelle havområdene vil også legges til grunn for den nærmere petroleumsfaglige vurderingen knyttet til utlysningen.

Normalt vil utlysningen inneholde hvilket geografisk område utlysningen gjelder for, hvilke nærmere vilkår og kriterier som gjelder og hvilke forhold som er åpne for

forhandling. I praksis har utlysningene vært lagt til annethvert år, men myndighetene er ikke forpliktet til utlysningshyppighet i dette intervallet. Eksempelvis ble 2007-runden utsatt i ett år, og først foretatt i 2008.

På bakgrunn av de innkomne søknader skal tildeling basere seg på saklige, objektive og kunngjorte kriterier, jf. Petrl. § 3-5 tredje ledd. Dette er ett av hovedprinsippene i konsesjonstildelingen og innebærer at prinsippet om ikke diskriminering må gjelde, jf. Konsesjonsdirektivet art. 2.2 og art. 5.4, samt EØS-avtalen art. 5.1.³³

De moment som kan tillegges betydning ved utdelingen fremgår av Pforskrift. § 10 og er en videreføring av Konsesjonsdirektivet art. 5.1. Det pekes særlig på teknisk kompetanse og finansiell styrke, samt søkerens plan for den videre driften. På denne måten skal det fremmes best mulig ressursforvaltning. Der det er likebyrd med søkerne kan andre objektive og ikke-diskriminerende kriterier tas med i betraktningen.

Det foreligger ingen plikt til å dele ut konsesjoner for de utlyste blokkene, se Petrl. § 3-5 tredje ledd, annet punktum, jf. formuleringen ”kan”.

Rettighetshavergruppen

Det er i praksis aldri ett enkelt selskap som får utvinningstillatelse. Som hovedregel tilbys tillatelsen samlet til en rettighetshavergruppe som er satt sammen av flere selskaper, tuftet på selskapenes individuelle søknader, basert på hva OED antar å være den mest optimale sammensetningen i forhold til teknisk kompetanse og finansiell styrke. Det kan også være en gruppe aktører som har søkt på tillatelsen. Det er altså ikke selskapene selv som velger sine samarbeidspartnere.³⁴ Rettighetshaverne kan være enten fysiske eller juridiske personer, men vanligvis er det oljeselskapene som oppfyller tildelingskriteriene for å bli rettighetssubjekt gjennom å være særlig kvalifisert til å bidra til økt verdiskapning på norsk sokkel. Det stilles blant annet spesifikke krav om kompetanse og organisasjon i Norge, tilstrekkelig faglig bemanning etc. Det er fast praksis at myndighetene setter som konsesjonsvilkår at rettighetshaverne inngår en samarbeidsavtale seg imellom på tross av at hjemmelsgrunnlaget for avtalen i Petrl. § 3-3(4) anfører at dette ”kan” skje. Samarbeidsavtalen er standardisert fra myndighetenes side og organiserer rettighetshavergruppen og angår den virksomhets som skal drives på grunnlag av tillatelsen. Ved tildelingen av utvinningstillatelse skal OED etter Petrl. § 3-7 peke ut eller godkjenne en operatør. Det er denne som skal stå for den daglige operative ledelse av petroleumsvirksomheten etter utvinningstillatelsen.

Tillatelsens innhold

Tidsmessig utstrekning, Petrl. § 3-9

Som utgangspunkt gjelder utvinningstillatelsen for en periode på ti år, den initielle perioden. I løpet av denne perioden løper en arbeidsforpliktelse.

³³ Kommentar til Petroleumsloven på rettsdata.no:
<http://abo.retsdata.no/browse.aspx?bid=autoComp&sDest=gL19961129z2D72#gL19961129z2D72z2EzA73z2D5>

³⁴ Erling Selvig: Petroleumsrett til studiebruk, Oslo 1995 s. 41-43

Dersom rettighetshavergruppen oppfyller arbeidsforpliktelsen i løpet av den initielle perioden, har de som utgangspunkt krav på forlengelse i opp til 30 år, men det kan i ”særlige tilfeller” søkes om forlengelse opp til 50 år avhengig av størrelsen på funnet, jf. annet ledd. Dette er en ren unntaksregel som er ment for de tilfeller der det er klart at det ikke vil være mulig å undersøke og utvinne eventuelle forekomster innen den fastsatte periode.

Geografisk utstrekning

Tillatelsen omfatter en eller flere blokker eller deler av en blokk, jf. § 3-3 første ledd. Inndelingen av kontinentalsokkelen i blokker skjer etter § 3-2.

Dersom det kreves forlengelse av utvinningstillatelsen etter § 3-9 annet ledd fastsetter Kongen hvor stor del dette kan kreves for, jf. tredje ledd.

Etter arbeidsforpliktelsen er fullført var det tidligere praksis at 50% av tillatelsens areal ble levert tilbake. Dette skal gi rettighetshavergruppen tilstrekkelig insensitiv til å utforske arealet i den initielle perioden. Men det er nå åpnet for noe mer fleksibilitet slik at myndighetene kan fastsette at både større og mindre areal enn dette kan beholdes. Regelen medfører at areal rettighetshaveren ikke finner interessant kan levers tilbake slik at arealforvaltningen effektiviseres.

Funksjonelt innhold - rettigheter og plikter. Petroleumsloven kapittel 3 og 4

Utvinningstillatelser utfyller bestemmelsene i petroleumsloven og gir nærmere vilkår for utvinningen.

Utvinningstillatelsen innebærer overføring av eiendomsrett til utvunnet petroleum fra staten, til rettighetshaver, jf. § 3-3 tredje ledd, andre punktum. Det er denne overføring som gjør tillatelsen særlig sentral, ettersom dette innebærer en samtidig overføring av økonomiske rettigheter.

Bestemmelsen fastslår myndighetenes rett til å sette vilkår til tillatelsen. Det nærmere innholdet av denne retten skal drøftes i senere avsnitt.

Ved fastleggelse av det nærmere innholdet av rettigheter og plikter som følger av utvinningstillatelsen må utgangspunktet tas i bestemmelsen ordlyd som gir rett til leteboring og produksjon av petroleum innenfor et avgrenset område for en begrenset periode.³⁵ En nærmere definisjon av begrepet ”utvinning” følger av § 1-6 bokstav g.

3.2.7 Plan for utbygging og drift

Petrl. § 4-2 fastslår at rettighetshaver er avhengig av departementets godkjenning av plan for utbygging og drift (heretter PUD) før forekomsten kan bygges ut. Med dette menes utbygging og drift av innretninger for produksjon av petroleum og for

³⁵ Det kan virke noe uklart hvilke rettigheter som følger av en gyldig utvinningstillatelse. Det nærmere innholdet av retten etter utvinningstillatelsen og godkjenning av PUD er drøftet inngående av Jon Vegard Lervåg, Miljørettslig handlingsrom inneanfor konsesjonssystemet for norsk petroleumsverksamhet. Tilhøvet mellom utvinningsløyvet, godskjenninga av PUD og forureiningskonsesjonen, Marlus nr. 363, Oslo, 2008 s. 22 flg.

behandling og lagring av denne for transport.³⁶ Godkjennelse er en forutsetning for at rettighetshaveren faktisk får utvinne feltene som er omfattet av utvinningstillatelsen.

Dersom rettighetshavergruppen finner feltet kommersielt driveverdig kan produksjon ikke uten videre settes i gang, selv om utvinningstillatelse foreligger. Forsvarlig bygg og drift av virksomheten er en forutsetning, og for å kunne drive frem ressursene kreves særskilt tillatelse til dette. Med tanke på de store samfunnsinteressene som knytter seg til utbygging og drift av olje- og gassressurser er det etablert strenge rammer for disse aktivitetene. Blant annet må Stortinget samtykke til godkjenning av PUD der denne vil ha stor prinsipiell eller samfunnsmessig interesse. Dette henger sammen med at det er blitt ansett som viktig å med parlamentarisk styring og kontroll på en så samfunnsmessig sentral virksomhet. Det er lagt opp til en modell som innebærer samarbeid mellom aktørene. På denne måten forsøkes det å skape gode avgjørelser til det beste for næringen og samfunnet. Utbyggingen av ressursene er grunnlaget for produksjon og verdiskaping i næringen.

Hva som er det nærmere innholdet i en PUD henger sammen med hva som er det nærmere innholdet i en utvinningstillatelse, som kort er gjennomgått ovenfor med videre henvisninger.

Etter Petrl. § 4-2 er det snakk om en ”godkjennelse”, hvilket terminologisk skiller seg fra Petrl. § 3-3 sin bruk av ”tillatelse”. Rent språklig er det naturlig å trekke den slutning at tillatelse er noe mer omfattende enn en godkjennelse. Dette kan tyde på at PUD ikke er ment å være tidspunktet for de mest drastiske petroleumspolitiske avgjørelser, slik at utvinningstillatelsen er å anse som mer omfattende. PUD skal dermed kun avgjøre på hvilken måte utbyggingstillatelse skal skje, og innebærer ingen revurdering av de grunnleggende rettigheter etter utvinningstillatelsen.

Som følge av utvinningstillatelsen kan det spørres hvorvidt departementet har noen plikt til å godkjenne PUD, eller om den kan den avslås dersom der det eksempelvis ikke er formålstjenelig. Det må kort kunne fastslås at dersom det er adgang til å godkjenne, må det også være adgang til å ikke gjøre det, hvis ikke hadde det ikke vært påkrevd med en slik avgjørelse. Dette forutsettes videre i petroleumsforskriften § 20 som fastslår at både godkjennelse og avslag på godkjennelse skal begrunnes. Følgelig kan det slås fast at godkjennelse etter § 4-2 baserer seg på en reel vurdering av hvorvidt den skal gis eller ei.

I § 4-2 annet ledd fastslås de nærmere krav til planens innhold. Bestemmelsen må suppleres med Pforskriften §§20 flg. Planen skal redegjøre for det totale bygningskonseptet med en skildring av utbyggingen og en konsekvensutredning, jf. Pforskriften § 20 første ledd. Planen skal blant annet gjøre rede for utbyggingsløsninger og produksjonsforløpet.

Planen er kjennetegnet gjennom at OD tidlig i prosessen gir relevante innspill til planen. Gjennom myndighetenes tidlige innsikt og oppfølging frem mot godkjennelsen legges det til rette for en kort saksbehandling av den endelige planen. Selskapenes utarbeidelse av forslag til PUD og den etterfølgende myndighetsbehandlingen er avgjørende for hvilken utbyggingsløsning som velges for et felt. Selve godkjennelsen av PUD hører til forvaltningens frie skjønn.

³⁶ Jf. Ot.prp nr. 72 (1982-1983) s. 60, jf Ot.prp nr. 43 (1995-1996) s. 41

Bestemmelsene som danner rammen er detaljerte, men fortsatt fleksible nok til at en hel del er overlagt til godkjennende myndighet å avgjøre.

Konsekvensutredningen er et særlig viktig aspekt ved planen. Denne skal gå ut på høring til berørte instanser og gjøre rede for hvordan det er antatt at utbyggingen vil påvirke miljø, fiskerinæringen, lokalområdet og samfunnet ellers. Departementet har selv utarbeidet en rettleiding hvor regelverket omkring og styresmaktenes forventninger til utbygging på norsk sokkel skal komme godt frem. For at konsekvensutredningen skal ha et formål må den være sentral i avgjørelsen omkring godkjenning av PUD.

Gjennom PUD skal ressursmessig forsvarlige prosjekter sikres med konsekvenser som ikke er for inngripende i forhold til andre samfunnsinteresser. En godkjent PUD er i utgangspunktet å betrakte som bindende for rettighetshaverne og departementet må underrettes om og godkjenne vesentlige avvik fra en vedtatt PUD. PUD må godkjennes så tidlig som mulig. På denne måten kan rettighetshaverne forsikre seg om at deres investeringen skjer under forutsetninger styresmaktenes kan godta. Tidsaspektet er også viktig fordi en på denne måten unngår at styresmaktene i realiteten bindes av at rettighetshaverne allerede har satt i gang tiltak før godkjenning, hvilket § 4-2 femte ledd forsøker å bøte på. Bestemmelsen understreker at PUD er et viktig skjæringspunkt i forbindelse med virksomheten gjennom å markere selve startskuddet for utvinningen og rettighetshavers nyttiggjøring av sine økonomiske rettigheter etter utvinningstillatelsen.

PAD

Etter Petrl. § 4-3 kan det gis særskilt tillatelse til anlegg og drift av innretninger når en slik rett ikke følger av PUD. Dette er i hovedsak hjemmel for innretninger for transport av petroleum.

Denne godkjenningen kommer ikke til å behandles noe nærmere ettersom de problemstillinger som kan oppstå i stor grad vil være de samme som de som pekes på i forhold til PUD.

3.3 Optimalisering gjennom tildelinger i forhåndsdefinerte områder

3.3.1 Innledning

Etter over 40 år som petroleumsnasjon er Norge nå inne i en tidskritisk fase. Modernhetsgraden på sokkelen øker, og nye utfordringer knyttet til målet om optimal ressursutnyttelse oppstår. Det ble tidlig på 2000-tallet klart at det var avgjørende å finne bedre egnede tiltak for å realisere større verdier gjennom økt utvinning. Dermed ble ordningen med tildeling i forhåndsdefinerte områder introdusert gjennom stortingsmelding som et verktøy for å optimalisere ressursutnyttelsen ytterligere. Ordningen ble innført i praksis i 2003 gjennom arrangering av den første TFO runden. Det innebar således at det ble to likestilte system for konsesjonstildelinger på norsk kontinentalsokkel. Ordningens eksistens baserer seg på forvaltningspraksis.

Forløperen til ordningen var de såkalte Nordsjøtildelingene som omfattet utvalgte modne områder fra 2000 til innføringen av TFO.

TFO-ordningen innebærer at det etableres store forhåndsdefinerte leteområder på sokkelen som omfatter alt modent areal.

Det blir stadig viktigere å benytte seg av ressursene som ligger i kjente områder av sokkelen, det er antatt at det fortsatt nok ressurser her til å generere store verdier for samfunnet dersom de blir utnyttet på fornuftig måte. Flere store felt på sokkelen er på vei mot nedstegning, og det samme gjelder dermed også de tilhørende infrastrukturer.

Frem til innførselen av TFO var det de store feltene som dominerte produksjonen, og det vil nok fortsette å være det i årtier fremover, allikevel må det bites merke i at det er et gjenværende ressurspotensial i feltene og i nærområdene rundt av en såpass betydelig karakter at det ikke kan neglisjeres. OD anslår at om lag halvparten av de uoppdagende ressurser finnes i modne deler av kontinentalsokkelen.³⁷ Dette er et av de sterkeste argumentene for ordningen. Til nå er det produsert om lag 43 % av de forventete samlede utvinnbare ressurser på norsk sokkel.³⁸ Det er som nevnt tidligere i oppgaven klart at produksjonen på norsk sokkel vil falle. For å begrense og minimere nedgangen er det viktig å utnytte allerede eksisterende infrastrukturer for å hindre at forekomster blir liggende som følge av at de ikke blir utbygd i tide.

De fleste gjenværende utbygde ressurser i nærheten av disse infrastrukturene er antatt at ikke kan generere nok verdi til å forsvare en utbygging av egne infrastrukturer. Således hastes det med utvinning her før de eksisterende infrastrukturer stenges ned ettersom disse ikke vil vare evig. I de aktuelle områdene avhenger funnets lønnsomhet er det tilknyttet allerede eksisterende infrastruktur- rett utvinning til rett tid.

Gjennom å øke utvinningen i de produserende felt, effektivisere driften og lete etter ressurser i nærheten av allerede eksisterende infrastrukturer, kan man realisere et stort verdipotensial. Innføringen av TFO er et tydelig eksempel på at endring av sokkelens karakteristikk har gitt seg konkrete utslag i myndighetenes praksis og rutiner for å oppnå optimal ressursforvaltning.

3.3.2 Modne områder og inkludering av areal i TFO

Som nevnt er norsk sokkel i ferd med å modnes. Det vil i det følgende legges fokus på å fastlegge det nærmere innholdet i begrepet ”modent”.

Skillet mellom hva som er å karakterisere som modent eller umodent areal på kontinentalsokkelen er ikke skarpt avgrenset med objektivt definerbare kriterier. Avgjørende for et områdes status er hvorvidt myndighetene etter en vurdering av de faktiske omstendighetene karakteriserer området som modent.³⁹

Modne områder er kjennetegnet ved at det er drevet petroleumsvirksomhet her i lang tid slik at områdets geologi er god kjent med godt utbygde infrastrukturer. Flere av områdets felt er gjerne avsluttet eller i sluttfasen av produksjonsfasen, såkalt

³⁷ St.meld nr. 28 (2010-2011) s. 75

³⁸ Fakta s. 20 (http://www.npd.no/Global/Norsk/3-Publikasjoner/Faktahefter/Fakta2012/Fakta_2012_web.pdf)

³⁹ Rine Anette B. Simensen: Utnyttelse av tidskritiske ressurser i modne deler av kontinentalsokkelen. Myndighetenes styringsadgang, MarLus nr. 396, Oslo, 2008 s. 2 flg.

haleproduksjon. De operasjonelle utfordringene i disse områdene er gjerne mindre, blant annet fordi mye av ressursene befinner seg på relativt grunt vann.⁴⁰ På de modne områdene antas at det er små muligheter for nye *store* funn, men funnfrekvensen knyttet til boringsprospekter vil være relativt høy, slik at det vil være gode muligheter for å gjøre mindre funn.⁴¹

Det er de store feltene som har dominert produksjonen de første fire tiår som nå regnes som modne. Dette er i dag Nordsjøen, Haltenbanken i Norskehavet og området rundt Snøhvit i Barentshavet.

Lavere forventninger til funnstørrelse vil spille inn på investeringsmidlene allerede i de tidlige faser av virksomheten. For at funn skal fremstå som attraktive for de private aktører må de ansees som økonomisk driveverdige. Gjennom å senke kostnadene knyttet til forekomstene bedres lønnsomheten, og dette kan blant annet skje gjennom tilgang til allerede eksisterende infrastrukturer. Dermed er det fra et myndighetsperspektiv viktig å utvikle de modne områdene så raskt som overhode mulig, før infrastrukturene stenges ned.

Ettersom det haster med å utvinne forekomstene på modne områder er disse definert som tidskritiske ressurser. Med dette menes funn som ikke er økonomisk driveverdige med mindre de blir funnet og bygget ut ved hjelp av allerede eksisterende infrastrukturer i området før disse stenges ned. Oljedirektoratet lanserte begrepet allerede på 1970-tallet.

Det er altså skillet mellom modne og umodne områder som har betydning for hvilket system som i praksis benyttes for tildelingen av utvinningstillatelser.

Modning av sokkelen foregår gradvis, og i takt med dette vil areal stadig inkluderes i de forhåndsdefinerte områdene.⁴² Dersom areal i det forhåndsdefinerte området leveres tilbake vil det automatisk inkluderes i kommende TFO-runde. Dette medfører raskere sirkulasjon av areal, samt mer effektiv utforskning. På denne måten kan da nye selskaper med annen erfaring og letepolitikk og dermed et annet syn på prospektiviteten søke på det tilbakeleverte arealet.

3.3.3 Tildelinger

Tildeling i seg selv er ikke alene det springende punkt, vel så mye avhenger av rettighetshaverens fremdrift. Motivert av ønske om å realisere ressursene er arbeidsforpliktelsen særlig sentral ved tildeling. På denne måte sikres det at rettighetshaver kontinuerlig arbeider med området.

I forlengelse av dette er det viktig med oppfølging fra myndighetens side, og dette skjer gjennom en årlig analyse av utvikling av felt i drift, kalt prestasjonsindikatoranalyse for felt (PIAF). Her åpnes for dialog med rettighetshaverne om mulige forbedringstiltak.

⁴⁰ St.meld nr.38 (2003-2004) s.19

⁴¹ *Op.cit* s. 18

⁴² Beslutningens rettslige karakter er inngående drøftet i Simensen s. 65 flg.

Tradisjonelt er konsesjonsrundene basert på prinsippet om sekvensiell utforskning, slik at industrien gradvis har fått tilgang til nye områder ved å systematisk bygge på ervervet kunnskap. I de modne områdene er ikke dette behovet til stede, slik at myndighetene har ansett det som viktigere å gi tilgang på de tidskrisiske ressursene til rett tid. Det er for TFO-systemet valgt en ordning med årlige tildelinger for mer effektivt å nå målet om rett utnyttelse til rett tid og må sees på som en hensiktsmessig ordning i forhold til ressursenes tidskrisiske karakter.

Søknads- og tildelingsprosedyrene i TFO avviker på sentrale punkter fra de ordinære konsesjonsrundene. Det skal i det videre pekes på de mest sentrale for å optimalisere utvinningen.

TFO-systemet er ment å innebære en forenkling av prosessen forut for utlysning og tildeling. Blant annet har siktemålet med TFO vært å forbedre selskapenes forutberegnlighet i modne områder som igjen fremmer investering og aktivitet. Gjennom at hele det forhåndsdefinerte området vil være tilgjengelig for søknader, vil dette gi selskapene kunnskap om hvilke areal det er anledning å søke på i de kommende runder.⁴³ På denne måten sikres jevn tilgang på leteareal på sokkelen.

Etter § 3-5 annet ledd kreves det at utlysning skal skje senest 90 dager før søknadsfristen for utvinningstillatelse utløper. I forhold til TFO er dette kravet noe modifisert. Dersom tilbakelevering av areal i forhåndsdefinerte områder skjer under 90 dager til fristens utløp vil det fortsatt inkluderes i den påfølgende runden. Det kan synes som om lovens karenstid er absolutt, men det er viktig i denne sammenheng og se hen til bestemmelsens fjerde ledd og at det etter denne bestemmelsen kan fastslås at det ikke finnes noen absolutt utlysningsplikt. Dette støttes videre i Konsesjonsdirektivet art 3 nr. 3 bokstav c jf. bokstav a hvor det fastslås at medlemsstatene ikke er forpliktet til å utlyse re-inkludert areal ettersom dette er å anse som permanent tilgjengelig.

Følgelig finnes det ingen hinder i regelverket for å inkludere areal i TFO kortere enn 90 dager før søknadsfristen løper ut.

3.3.4 Utvinningstillatelser

Utvinningstillatelsen er blant det mest sentrale styringsverktøy for å tilrettelegge for at ressursene i et potensielt brukerfelt finnes og utvikles i tide for å kunne gjøre bruk av eksisterende infrastruktur. Utvinningstillatelsen bidrar til å sikre det ønskede aktivitetsnivået på sokkelen.

Det må derfor sørges for at det jobbes aktivt med det tildelte areal for en raskest mulig avklaring av om utvinning er aktuelt.

Gjennom tilrettelegging for at infrastrukturnære forekomster utnyttes effektiviseres driften slik at funnets lønnsomhet fremmes. Reduksjon i kostnader vil medføre at funnene kan drives lengre enn om de ikke hadde vært lønnsomme. På enkelte felt vil dette kunne innebære at myndighetene reduserer sine avgifter etc. slik at lønnsom drift fortsatt er en mulighet der produksjonsnivået er lavere. Dette er imidlertid en

⁴³ St.meld nr. 38 (2001-2002) s.19

tematikk som ikke skal forfølges i det videre. Økt utvinning vil innebære lengre levetid for infrastrukturene, som igjen innebærer at flere utvinningstiltak kan igangsettes. På denne måten kan ressurser som i utgangspunktet ikke var lønnsomme bli det.

De områdene som tildeles skal i større grad være skreddersydd selskapene slik at det blir tildelt områder hvor det ses muligheter og er finnes konkrete planer for. På denne måten åpnes det for at flere selskaper kan utforske areal de ser på som interessant og det forhindres at selskapene blir sittende med store områder de ikke har planer om å utnytte aktivt i initiell periode. Dette er i tråd med målet om optimal utnyttelse på sokkelen.

Det er viktig at det arbeides aktivt med de arealene som tildeles gjennom arbeidsprogrammet rettighetshaverne forplikter seg til. Det vil i denne forbindelse i de modne områdene ikke være like stort behov for kartlegging gjennom letebrønner ettersom slike undersøkelser er foretatt tidligere, hvilket som gjør geologien godt kjent. Det å nyttiggjøre seg av informasjon samlet inn av andre, fremfor å foreta egne innsamlinger vil på de modne områdene innebære et viktig kostands- og tidsbesparende element.

Som sett ovenfor vil utvinningstillatelsens varighet reguleres av § 3-9. Den initiale perioden er gjerne kortere i de modne områder, og varigheten bestemmes av hvor lang tid selskapene vil trenge for å oppfylle arbeidsforpliktelsen som pålegges ved tildelingen.

Det forutsettes i det videre at arbeidsforpliktelsen er oppfylt. Spørsmålet blir da for hvor lenge og for hvilke område det da kan kreves forlengelse etter §3-9 annet ledd. De særlige utfordringer i modne områder vil her være utslagsgivende. Ressursenes lønnsomhet vil avhenge av bruk av eksisterende innretninger før disse stenges ned som følge av at de ikke lengre er lønnsomme og holde i drift eller er blitt teknisk uegnet. Følgelig blir tidsaspektet særlig sentralt og tillatelsene må gjennomføres før dette skjer. Effektiv sirkulasjon av areal forutsetter at tillatelsens varighet ikke er lengre enn nødvendig, og at areal som beholdes av rettighetshaver utnyttes aktivt.

Som vist ovenfor kan det etter loven unntaksvis gi forlengelse av utvinningstillatelse på opp til 50 år, og det er dermed nærliggende å anta at det må mindre til for perioder under 30 år. Videre peker forarbeidene på at det kan åpnes for kortere perioder der dette vil være "hensiktsmessig".⁴⁴ En forlengelse ut over dette vil uansett ikke være aktuell grunnet ressursenes tidskriske karakter og at de tekniske utfordringer i disse områdene jevnt over er mindre. En forlengelse her vil både være uhensiktsmessig og unødvendig.

Som sett gav § 3-9 tredje ledd stor fleksibilitet i hvor stort område en forlengelse av utvinningstillatelsen kunne gjelde for. I forhold til TFO er den praktiske hovedregelen at selskapene kun beholder de områder de har konkrete planer for.⁴⁵ I praksis vil dette bety areal det foreligger PUD for ved utløpet av den initiale perioden. Godkjent PUD fremstår dermed som et vilkår for forlengelse av utvinningstillatelsen. Ordningen er hensiktsmessig gjennom å sikre mer effektiv sirkulasjon av areal.

⁴⁴ Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 36

⁴⁵ Simensen s. 93

Tildelingen av utvinningstillatelse på modne områder av sokkelen skal på samme måte som i de ordinære konsesjonsrundene basere seg på saklige og objektive kunngjorte kriterier som ikke diskriminerer søkerne.

PUD

Som sett ovenfor er PUD en sentral godkjennelse i konsesjonssystemet og markerer overgangen fra lete- til utvinningsfasen. Godkjennelse av PUD i forhåndsdefinerte områder vil følge den samme gang som skissert ovenfor under de ordinære konsesjonsrunder.

For PUD i modne områder kan det for rettighetshaver bli aktuelt å godtgjøre at utbyggingen allerede dekkes av en annen konsekvensutredning. Her må hensynet til grundighet veies mot hensynet til effektivitet i avgjørelsen av hvorvidt ny konsekvensutredning er nødvendig på bakgrunn av endring i teknologi, og økt kunnskap om sokkelen. Det avgjørende er om konsekvensutredningen som følge av endringer ikke kan oppfylle formålet den er ment å ivareta.

3.4 Bruk av vilkår for å fremme optimalisering - særlig i forbindelse med utvinningstillatelsen og PUD

3.4.1 Innledning

Det alminnelige utgangspunktet for vilkårsstillelse er at det dreier seg om et enkelvedtak som knytter seg til tildeling av et begrenset gode. Etter norsk forvaltningsrett er det klart at det dermed kan stilles standardiserte, så vel som individuelle, vilkår.

Vilkårsadgangen er antatt å fremstå som særlig klar i de tilfellene der den enkelte særlov hjemler slik adgang. Som det skal redegjøres for er dette nettopp tilfelle for petroleumsloven. Det må i disse tilfeller avgjøre hvor stor utvidelse i forhold til den alminnelige forvaltningsrettslige adgangen det da dreier seg om. En klar lovfestet vilkårsadgang er antatt å åpne for et videre register av vilkår, med mer inngripende vilkårsadgang.

Vilkår er gjerne i forvaltningsrettslig litteratur forstått som rettslige plikter til vedtak som ellers begunstiger den private part.⁴⁶ I forhold til petroleumsvirksomhet kan det eksempelvis være hvem som får tillatelse, slik at tildelelse forutsetter en type teknisk kyndighet eller en viss finansiell styrke. Videre kan det tenkes vilkår som knytter seg til ulike forhåndskrav for å søke, det er eksempelvis stort sett de store oljeselskapene som oppfyller vilkårene for å bli rettighetshaver. Det kan også tenkes vilkår som pålegger rettighetshaver å oppfylle eller unnlate noe for å motta tillatelse, godkjennelse eller samtykket.

⁴⁶ Torstein Eckhoff og Eivind Smith: Forvaltningsrett, 7. Utgave, Oslo, 2003 s. 391

At vilkårene av rettighetshaveren overholdes er en forutsetning for å drive den virksomhet det gis tillatelse til. Videre innebærer bare vilkåret begrensninger for retten etter vedkommende tillatelse der tillatelsen faktisk blir benyttet.

Vilkårsstillelse i forbindelse med tillatelser for undersøkelser og utvinning av petroleumsforekomster på norsk sokkel har lange tradisjoner. Det har vært fast praksis siden de første konsesjoner ble gitt på 60-tallet og har stadfestet seg som en viktig kontroll og reguleringsmekanisme. All bruk av vilkår forutsetter en viss adgang til skjønnsutøvelse. Myndighetenes skjønnsutøvelse i forbindelse med petroleumsvirksomhet knytter seg til blant annet til om og hvem tillatelsene skal gis til innenfor tildelingskriterienes ytre ramme. Vilråene kan stilles før tillatelsen gis, de kan løpe under tillatelsen eller de kan være av etterfølgende art.

Spørsmålet som videre vil reise seg er hvilke vilkår som stilles med hjemmel i loven og hvilke som kan stilles i medhold av alminnelig forvaltningsrett. Det må også fastsettes hvor grensen går for hvor inngripende og byrdefulle vilkårene kan være.

3.4.2 Vil r med hjemmel i lov

I petroleumsloven finnes det flere bestemmelser som hjemler en uttrykkelig rett til   stille vilkår.

  10-18 (2) hjemler en generell rett til   sette andre vilkår ovenfor rettighetshaver i forbindelse med enkeltvedtak enn de som er nevnt i loven.

I tillegg til denne generelle vilk rshjemmelen finnes det særskilte vilk rshjemler i enkelte av lovens bestemmelser.

Et vilkår som stilles i forbindelse med et begunstigende enkeltvedtak kan være et pålegg av en særskilt plikt i forbindelse med enkeltvedtaket, en begrensning av vedtakets rekkevidde eller være en forutsetning for vedtaket.⁴⁷ Det sonderes ikke mellom disse vilkårstypene i bestemmelsene, og det forutsettes i det følgende at alle disse typer vilkår omfattes.

Den generelle hjemmel

I forhold til de særskilte vilk rshjemlene er den generelle bestemmelsen ment   komme til anvendelse i andre tilfeller hvor det vil være aktuelt   sette vilkår, men det ikke er så nærliggende at det er grunn til   nevne det i vedkommende paragraf. Det er i forarbeidene uttrykkelig påpekt at de spesielle vilk rshjemlene ikke skal begrense adgangen til   stille vilkår etter bestemmelsen, men at den er ment som et supplement.⁴⁸ Følgelig kan vilkår stilles i medhold av  10-18 i forbindelse med samtlige enkeltvedtak etter petroleumsloven så langt ikke vilkårene er i strid med de lovregler som ellers gjelder for tillatelsen.

I forhold til generelle hjemler vil det alltid være av interesse   se hvilke plikter det kan bli tale om. Lovens formål må her tillegges stor vekt.⁴⁹ I forhold til

⁴⁷ Hammer m.fl s. 859

⁴⁸ Jf. Ot.prp nr.43 (1995-96) s.65

⁴⁹ Eckhoff/Smith s. 392

petroleumslovgivningen blir det dermed aktuelt med plikter som fremmer optimal ressursutnyttelse og forsvarlig ressursforvaltning.⁵⁰

§ 10-18 (2) inneholder en reservasjon om at vilkåret må ha en *naturlig tilknytning* til ”det tiltak eller virksomhet som enkeltvedtaket gjelder”. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig at vilkåret har en naturlig tilknytning til andre tillatelser eller godkjenninger som kan tildeles etter loven eller virksomhet i tilknytning til disse eller for den saks skyld hele lovens formål. Selv om et vilkår i og for seg ivaretar lovens formål er det ikke gitt at dette kan knytte seg til det *konkrete* vedtaket.

Antagelig må lovens formulering forstås som en henvisning til kravet om saklig sammenheng som følger av de alminnelige forvaltningsrettslige regler om adgangen til å sette vilkår. Loven virker ikke å innebære en skjerpelse av kravene til vilkårene som ellers hadde fulgt av forvaltningsretten.⁵¹

Hva som ansees for å være en ”naturlig tilknytning” må være overlagt til forvaltningens skjønn, men samtidig settes det skranker gjennom de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om vilkårsstillelse. Videre peker § 10-18 på at vilkår ”kan” stilles, slik at det aktuelle myndighetsorgan har frihet til å avgjøre hvorvidt vilkår skal stilles i forbindelse med enkeltvedtak eller ikke.

PUD- bruk av en generelle hjemmelen i praksis

Før utbygging av virksomheten skal skje må planen godkjennes av myndighetene, jf. Petrl. § 4-2. Bestemmelsen åpner ikke for adgang til å sette vilkår i forbindelse med godkjenningen. Derimot åpner den generelle regelen i Petrl. § 10-18 fjerde ledd for vilkårsstillelse i ”forbindelse med enkeltvedtak” utover det som er ”nevnt i denne lov”, men da med krav om naturlig tilknytning til ”det tiltak eller den virksomhet som enkeltvedtaket gjelder”.

Det er i forbindelse med godkjenning av PUD klart at det dreier seg om et enkeltvedtak og at bestemmelsen dermed kommer til anvendelse.

Vilkår knyttet til PUD er et viktig styringsinstrument for myndighetene og kan basere seg på to grunnlag, for det første kan det være ønskelig for forvaltningen å styre måten utbyggingen skjer på ut fra næringspolitiske og distriktspolitiske hensyn. For det andre er det rimelig at det settes vilkår i denne forbindelse for å avgrense mulige skadevirkninger av virksomheten.

Grensene for vilkårene må da suppleres med den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs læren. At vilkåret må ha naturlig tilknytning er antatt å peke hen til det alminnelige kravet om naturlig sammenheng. I avnittet nedenfor skal det gjøres nærmere rede for den forvaltningsrettslige vilkårs læren.

I forbindelse med vurderingen av hvorvidt PUD skal godkjennes eller ei skal det foretas en bred petroleumspolitisk vurdering av utbygningsplanen hvor det trekkes inn samfunnshensyn av ulike slag.⁵²

⁵⁰ Om det nærmere innholdet i disse begrepene ovenfor

⁵¹ Hammer m.fl s. 860

⁵² Jf. NOU: 1979:43 s. 103 og Selvig s. 59.

Det kan i forbindelse med PUD bli aktuelt å stille vilkår som effektiviserer utvinningen gjennom tekniske innretninger og andre spesifikke krav til utbyggingen, gjennom eksempelvis å legge til rette for tredjepartsbruk av innretningene i fremtiden. Vilkår som setter slike krav vil klart fremme optimal ressursutnyttelse. De hensyn og formålene en godkjent PUD er ment å ivareta er antatt å være særlig vidtfavnende. Følgelig vil kravet til saklig sammenheng mellom vilkåret og vedtaket i de fleste tilfeller være uproblematisk.

Videre er det avgjørende for vilkårets gyldighet at det forvaltningsrettslige kravet til forholdsmessighet er oppfylt. Myndighetene kan i forbindelse med vilkårsstillelsen ikke gå lengre enn hva som ansees for å være nødvendig i det enkelte tilfellene. Fordelene med å sette vilkåret må overgå ulempene ved det.⁵³ Dette legger opp til konkret vurdering av hvor strenge vilkår det kan stilles i det enkelte tilfelle. Det kan eksempelvis spørres om det kan stilles vilkår som gjør utvinningen ulønnsom eller rett og slett umulig. Ut fra sammenhengen i konsesjonssystemet vil det være lite hensiktsmessig å sette vilkår med slike virkninger, men dersom et vilkår blir for omfattende kan det være naturlig å se hen til de ulovfestede omgjøringsreglene. Denne problemstillingen vil bli for omfattende for oppgavens rammer, og følgelig ikke følges i det videre.

Hvor inngripende et vedtak er vil henge sammen med hvilken situasjon rettighetshaveren er i. Her kan det være naturlig å se hen til hvilke forventninger rettighetshaveren har etter utvinningstillatelsen og eventuelle investeringer gjort i tillitt til dette. Selve interessen i å kunne utnytte sin utvinningsrett på en kommersiell godtagbar måte er tungtveiende.⁵⁴

Urimelig byrdefulle vilkår vil lett foreligge der vilkårene vil innebære at driften ikke blir lønnsom. Samtidig må det veies mot hvor stort behovet er for et slikt vilkår. Det springende punkt blir hvorvidt vilkåret er forholdsmessig opp mot det formålet det skal tjene. Det kan neppe være slik at det er fastslått at en ikke lovlig kan stille vilkår som i prinsippet gjør det teknisk eller økonomisk umulig for rettighetshaveren og utnytte sin utvinningstillatelse.⁵⁵ Konsekvensutredningene og utbyggingsplanen i forkant er ment å klarlegge slike aspekter ved eventuell utbygging, og følgelig må det være hjemmel for myndighetene til å sette vilkår i forlengelse av dette, selv om utbyggingen i praksis da blir en umulighet.

Hvilken rett rettighetshaveren har etter utvinningstillatelsen vil veie tungt i forbindelse med godkjenning av PUD og det er naturlig å tolke vilkårs læren ved godkjenning av PUD i lys av utvinningstillatelsen. Rettighetshavers innrettelse i medhold av utvinningstillatelsen modifiseres gjennom Petrl. § 4-2 femte ledd som slår fast at "vesentlige kontraktsmessige forpliktelser" ikke må inngås før godkjent PUD foreligger.

De særskilte hjemler: vilkår i utvinningstillatelsen

Utvinningsstillatelse kan på "nærmere bestemte vilkår" tildeles i medhold av Petrl. § 3-3 første ledd. Selv om bestemmelsen ser ut til å hjemle en ubegrenset rett til å stille

⁵³ Graver s. 128 flg.

⁵⁴ Selvig 1995 s. 60

⁵⁵ Motsatt Fleicher, Petroleumsrett s. 138

vilkår, må bestemmelsen tolkes innskrenkende i lys av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Generelt kan sies at petroleumslovens formål vil være veiledende for hvilke vilkår som kan stilles.

Bestemmelsen gir ingen veiledning på hvilke vilkår som kan stilles, men det må som utgangspunkt antas at vilkårene må ha en naturlig tilknytning til petroleumsvirksomheten. Videre inneholder Pforskriften § 11 en katalog over hensyn som kan begrunne vilkår knyttet til utvinningstillatelsen.

Ettersom vedtaksbeslutningen innen petroleumsvirksomheten har et sterkt bebyrdende preg er det vanlig med omfattende forhandlinger knyttet til vilkårsstillelse i forbindelse med utvinningstillatelse.⁵⁶

Arbeidsforpliktelsen

I medhold av § 3-8 kan det pålegges rettighetshaver en ”arbeidsforpliktelse for det område utvinningstillatelsen omfatter”.

Arbeidsforpliktelsen pålegger rettighetshaver å utøve bestemte plikter i den initiale perioden og kan sees på som et alminnelig vilkår knyttet til det begunstigende vedtak en utvinningstillatelse er.

Tradisjonelt knytter forpliktelsen seg til den enkelte tillatelse og innebærer plikt for rettighetshaveren til ulike utforskningsaktiviteter. Resultatene skal på denne måten bidra til å gi det beste grunnlaget for å fatte beslutninger for virksomhetens fremdrift og er et sentralt verktøy for å optimalisere ressursutnyttelsen.

Selskapene kan beslutte å ikke utføre arbeidsforpliktelsen, med den konsekvens at utvinningstillatelsen bortfaller.

Ressursbasens karakteristikk påvirker hvilke typer forpliktelser det er behov for å utføre. Således kan det lettere stilles ulike vilkår avhengig av sokkelens modenhetsgrad på bakgrunn av de ulike hensyn som reises.

Som ledd i letepolitikk i modne områder, og for å unngå opphopning av areal på rettighetshavers hånd, skal det settes vilkår som sikrer kontinuerlig arbeid med utforskning, utbygging og drift i de tildelte områdene, og at areal der ikke dette skjer tilbakeleveres.⁵⁷ Rettighetshaver må raskt kartlegge områdets prospektivitet, utforske områder, påvise eventuelle ressurser og avklare lønnsomheten.⁵⁸ Slik sikres aktivt arbeid med det området selskapene ønsker å beholde for utbygging og utvinning. På denne måten kan arbeidsforpliktelsen bidra særlig til optimal ressursforvaltning

⁵⁶ Selvig 1995 s. 41

⁵⁷ St.meld. nr. 38 (2003-2004) s.21

⁵⁸ St.meld nr.38 (2001-2002)s. 56

3.4.3 Forvaltningsrettslige grenser for vilkårene

At det kan settes vilkår i forbindelse med begunstigende forvaltningsvedtak er i samsvar med de regler om vilkår som følger av alminnelig forvaltningsrettslige prinsipper.

Det kan som nevnt ikke settes hvilket som helst vilkår. Det er i avsnittet ovenfor sett på de grenser for vilkårsstillelse som følger direkte av petroleumsloven, men det er samtidig viktig å huske at vilkårsadgangen må suppleres med den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs læren. Dette kan innebære både en innsnevring, så vel som en utvidelse av adgangen til å stille vilkår.

I det følgende vil de forvaltningsrettslige skranker for vilkårsstillelse gjennomgås kort, sett opp mot petroleumsvirksomheten.

Der vilkår settes vitner det om et ønske fra forvaltningen å styre virksomheten i en bestemt retning, f.eks. gjennom at vedtaket på denne måten blir mer formålstjenelig.

Vilkårets naturlige sammenheng i forbindelse med § 10-18, ble som nevnt ovenfor antatt å peke hen til at vilkåret skal ha en saklig sammenheng med det tiltak eller den virksomhet enkeltvedtaket gjelder. Etter alminnelig forvaltningslære må da vilkårene holde seg innenfor det formål de aktuelle tillatelsene skal gjelde. Dette henger som nevnt ovenfor sammen med hva som er formålstjenelig i forhold til regulering av virksomheten, men kan også rette seg mot et ønske om å avverge skadevirkninger tillatelsen kan få, eller lette kontrollen med virksomheten.⁵⁹

Det er imidlertid antatt i teorien at vilkår heller ikke kan være uforholdsmessig tyngende, urimelige eller uproposjonale i forhold til vedtaket. Dette er forstått som en vurdering av hvor inngripende vilkåret ansees for å være. Proporsjonalitetsprinsippet gir grunnlag for rettsikkerhetskontroll og innebærer at det trekkes en grense mellom det forsvarlige og det urimelige byrdefulle. Det stilles krav til en viss forholdsmessighet mellom det inngrep eller den byrde vilkåret innebærer på en side og styrken av de hensyn vilkåret skal ivareta og disses forankring på den andre siden.

Kravet baserer seg på et synspunkt om at forvaltningen ikke bør ha videre fullmakter enn hva som er nødvendig til å gripe inn i den enkeltes rettigheter og plikter.⁶⁰ I forholdsmessighetsvurderingen må de antatte følgene av at vilkåret fastsettes sammenlignes med den situasjon hvor de ikke gjør det. Her vil virkningene for parten i hans situasjon, så vel som de samfunnsmessige konsekvensene være av relevans.

Hvor inngripende vilkåret er avhenger av rettighetshavers situasjon: hvilke rettmessige forventninger har han og hvilke investeringer er gjort i tillitt til forvaltningens vedtak.

Hvorvidt et vilkår er lovlig eller ei beror til syvende og sist på en total helhetsvurdering⁶¹, hvor det særlig må vurderes hvor sterk sammenheng det er

⁵⁹ Eckhoff/Smith s. 396

⁶⁰ Graver s. 132

⁶¹ Jf. Backer s 441

mellom de samfunnsmessige ulempene eller fordelene ved virksomheten og det aktuelle vilkåret.

Følgelig blir konsekvensen den at lovlige vilkår satt i forbindelse med petroleumsvirksomheten må holde seg innenfor de formålene som godkjenningen, samtykket eller tillatelsen skal tjene. Videre må vilkåret være egnet til å fremme lovens formål, men i forbindelse med petroleumsvirksomhet er det tradisjonelt vært antatt at det er bred adgang til å trekke inn også andre samfunnshensyn enn hva vedkommende lov direkte tar sikte på å fremme ettersom målsetningene er så vide at nær sagt alle alminnelige samfunnshensyn skal kunne trekkes inn. Med andre ord må det antas at det skal meget til før slike vilkår er utenforliggende eller usaklige.

En absolutt grense vil antagelig gå ved de vilkår som røkker ved selve retten som er gitt gjennom vedtaket. Der dette er tilfelle kan det være tvilsomt om det overhode er gitt en utvinningstillatelse og det kan bli aktuelt å se hen til omgjøringsreglene.

Oppsummert vil et vilkårs lovmessighet avhenge av en helhetlig vurdering hvor det vesentlige vil være hvor sterk sammenhengen er mellom virksomhetens målsetninger og de aktuelle vilkårene.

4. Liste over forkortelser

- Fvl.: Forvaltningsloven, Lov om behandling av forvaltningssaker av 10. Februar 1967
- OD: Oljedirektoratet
- OED: Olje- og Energidepartementet
- Pforskrift: Petroleumsforskriften. F27.06.1997 nr 653
Forskrift til lov om petroleumsvirksomhet
- Petrl.: Petroleumsloven, Lov om petroleumsvirksomhet av 29. November 1996 nr. 72
- PUD: Plan for utbygging og drift
- PAD: Særskilt tillatelse til anlegg og drift av innretninger
- TFO: tildeling i forhåndsdefinerte områder
- TPA (Tredjepartsadgang)

5. Litteraturliste

- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind: Forvaltningsrett, 7. Utgave, Oslo, 2003 s. 391
- Frihagen, vilkår for utvinningstillatelse med mer..
- Hammer, Ulf, Petroleum Law Compendium Book I, Oslo 2007, s.27
- Hammer, Ulf mfl.: Petroleumsloven: med kommentarer, 2. Utgave, Oslo, 2009
- Høstmeling, Kristine, etablering av petroleumsvirksomhet i nye områder på kontinentalsokkelen- Åpning etter § 3-1, Marius nr. 339, Oslo, 2006, s. 9-10
- Kaasen, Knut : Sikkerhetsregulering i petroleumsvirksomheten, Oslo, 1984 s. 9-14
- Lervåg, Jon Vegard , Miljørettslig handlingsrom inneanfor konsesjonsystemet for norsk petroleumsvirksomhet. Tilhøvet mellom utvinningsløyvet, godskjenninga av PUD og forureiningskonsesjonen, Marlus nr. 363, Oslo, 2008 s. 22 flg.
- Mestad, Ola: Statoil og statlig styring og kontroll, Marius nr. 105, Oslo, 1985 s. 56
- Nygaard, Dagfinn: Andres bruk av utvinningsinnretninger, Oslo, 1997 s. 146
- Selvig, Erling: Petroleumsrett til studiebruk, Oslo 1995 s. 41-43
- Simensen, Rine Anette B. : Utnyttelse av tidskritiske ressurser i modne deler av kontinentalsokkelen. Myndighetenes styringsadgang, Marlus nr. 396, Oslo, 2008 s. 2 flg.

6. Kilder

6.1 Artikler

- Jan Fridhøj Bernt: Striden om oljeutvinningskonsesjonens rettslige status- noen forvaltningsrettslige og statsrettslige grunnproblemer, Lov og Rett 1980 s. 323

- Hans Petter Graver: Konsesjoner og konkurranse- om krav til fellesskapsrettens prosedyrer ved tildeling av offentlige tillatelser, Lov og Rett 2004 s. 224.
- Erling Selvig: Konsesjonssystemet i petroleumsvirksomheten, Tidsskrift for rettsvitenskap 1981 s. 25.

6.2 Artikler fra internett

- Kommentar til Petroleumsloven på rettsdata.no:
<http://abo.retsdata.no/browse.aspx?bid=autoComp&sDest=gL19961129z2D72#gL19961129z2D72z2EzA73z2D5>
- Fakta 2012- Fakta. Norsk Petroleumsvirksomhet 2012, Olje- og energidepartementet.
http://www.npd.no/Global/Norsk/3-Publikasjoner/Faktahefter/Fakta2012/Fakta_2012_web.pdf

6.3 Øvrige kilder

- Om olje- og gassvirksomheten: St.meld nr. 38 (2001-2002)
- Om Petroleumsvirksomheten: St.meld nr.38 (2003-2004)
- En Næring for fremtiden- Om petroleumsvirksomheten: St.meld nr. 28 (2010-2011)
- Forarbeid til lov om petroleumsvirksomhet Ot.prp nr. 72 (1982-83)
- Forarbeid om lov til petroleumsvirksomhet: Ot.prp nr.43 (1995-96)
- Petroleumslov med forskrifter: NOU 1979:43
- Havrettskonvensjonen; United Convention on the Law of the Sea, December 1982
- Om oljedirektoratet:
<http://www.npd.no/no/Om-OD/> på direktoratets hjemmesider
- Økt utvinning på norsk kontinentalsokkel, En rapport fra utvinningsutvalget, 2010, Olje- og Energidepartementet
<http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/Oktutvinning.pdf>

Lover

- Kontinentalsokkelloven av 1963: Lov om vitenskaplig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster av 21. Juni 1963 nr. 12
- Petroleumsloven 1985: Lov om petroleumsvirksomhet 22. mars 1985 nr. 11
- Lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 nr. 72
- Forvaltningsloven: Lov om behandling av forvaltningssaker av 10. februar 1967